UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. — FACULTÉ DE DROIT

L'ASSISTANCE

AUX

VIEILLARDS, INFIRMES & INCURABLES

(LOI DU 14 JUILLET 1905)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Juridiques)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE MONTPELLIER

Le lundi 23 juin 1913

PAR

ANDRÉ GAUSSORGUES

ANGERS

IMPRIMERIE-LIBRAIRIE G. PARÉ

32-34, Rue du Cornet

1913

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. — FACULTÉ DE DROIT

MM.

VIGIÉ, Doyen professeur de Droit civil, chargé du cours d'Enregistrement.

BRÉMOND, Assesseur, professeur de Droit administratif.

GLAIZE, professeur honoraire.

LABORDE, professeur de Droit criminel, chargé du cours de Législation et Économie Industrielles.

CHARMONT, professeur de Droit civil.

CHAUSSE, professeur de Droit romain.

VALÉRY, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.

PERREAU, professeur de Procédure Civile (suppléé).

MOYE, professeur de Droit international public,

RIST, professeur d'Économie politique.

MORIN, professeur de Droit civil approfondi.

BRIDREY, professeur de Droit romain.

RICOL, agrégé, chargé d'un cours de Droit civil.

DONNEDIEU DE VABRES, agrégé, chargé d'un cours de Procédure Civile.

PERROT, agrégé chargé d'un cours d'Histoire du Droit.

MORIDE, chargé de cours complément d'Économie politique.

DUBOIS, chargé de cours de Droit constitutionnel.

ROCHETTE, secrétaire.

JURY DE LA THÈSE

MM. CHAUSSE, *Président.*
RIST, *Assesseur.*
MORIDE, *Assesseur.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. — FACULTÉ DE DROIT

L'ASSISTANCE

AUX

VIEILLARDS, INFIRMES & INCURABLES

(LOI DU 14 JUILLET 1905)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

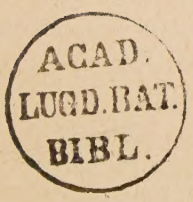
(Sciences Juridiques)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE MONTPELLIER

Le lundi 23 juin 1913

PAR

ANDRÉ GAUSSORGUES



ANGERS

IMPRIMERIE-LIBRAIRIE G. PARÉ

32-34, Rue du Cornet

—

1913

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547228_0047

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Quels sont, en matière d'assistance, les devoirs de la Société, et quels sont les droits de l'individu ? Ce sont là deux questions connexes, qui ont été l'objet, de tout temps, des plus passionnantes discussions, donnant naissance aux théories les plus diverses, dont on trouve les successives applications dans la législation.

Nécessité sociale de l'Assistance

Mais il ne s'agit pas seulement de mesurer l'étendue de ces droits et de ces devoirs ; c'est leur utilité même qui est contestée. Il s'est trouvé des économistes ou des sociologues, pour affirmer que l'Etat n'avait aucunement à se préoccuper des malheureux, et cela, non pas parce que l'assistance constitue un devoir individuel, mais parce qu'elle doit disparaître des mœurs comme des lois, dans l'intérêt supérieur de la Société. « La pauvreté des incapables, la détresse des imprudents, l'éli- « mination des paresseux, et cette poussée des forts, qui met « de côté les faibles, sont le résultat général d'une loi éclai- « rée et bienfaisante... La compassion pour les faibles et les « malheureux empêche leur disparition voulue par la nature. » Voilà ce qu'écrit Spencer dans une page devenue classique. Les lois d'assistance sont pour lui des « péchés du législateur ». Il adopte aussi la fameuse loi de la population de Malthus, qui déclare qu'il faut laisser à la nature le soin de punir le père qui donne naissance à plus d'enfants qu'il ne peut en nourrir.

La philsophie de Nietzche est plus sévère encore. La lutte pour la vie est plus affirmée que démontrée, écrit-il dans le « *Crépuscule des Idoles* ». L'esprit général de la vie n'est pas l'indigence, la famine, tout au contraire, la richesse, l'opulence, l'absurde prodigalité même, où il y a lutte, c'est pour la puissance.

En admettant cependant que cette lutte existe et elle se pré-
« sente, en effet, elle se termine d'une façon malheureusement
« contraire à celle que désirerait l'école de Darwin, à celle que
« l'on « oserait » peut-être désirer pour elle, je veux dire au
« détriment des forts, des privilégiés, des exceptions heureu-
« ses. Les espèces ne croissent pas dans la perfection, les fai-
« bles finissent toujours par se rendre maîtres des forts. C'est
« parce qu'ils sont le plus grand nombre, qu'ils sont aussi
« les plus rusés ». Darwin a oublié l'esprit (c'est très anglais),
« les faibles ont le plus d'esprit. J'entends par esprit : la cir-
« conspection, la patience, la ruse, la dissimulation, le grand
« empire sur soi-même, et tout ce qui est « mimicry » (une
« grande partie de ce que l'on appelle vertu appartient à cette
« dernière). »

Pour lui donc, la morale du vulgaire qui parle de justice, de charité, de fraternité, n'est composée que de sophismes, inventés par « l'esprit » des faibles pour apitoyer les forts et les désarmer en diminuant leur volonté par leur sensibilité. C'est la morale des esclaves ; la vraie, celle inspirée par la nature, est celle des maîtres, qui est d'être dur, impitoyable, de réaliser des œuvres de force, parce que seule la force est bonne ; la pitié est malsaine, elle est en opposition avec les affections toniques, qui élèvent l'énergie du sens vital ; elle agit d'une façon dépressive. On perd de la force quand on compatit.

Le modèle pour Nietzche est « l'uebermensch » le surhomme. Il nous le définit dans son œuvre principale. « Ainsi parlait Zarathrousta » qui est comme l'évangile de sa nouvelle religion de la force. « Je vous enseigne le surhumain, l'homme est quelque chose qui doit être surmonté ».

Cet homme intelligent et volontaire, n'aura des devoirs qu'envers lui-même, car s'il doit être dur pour les autres, il doit l'être aussi pour sa propre personne, il aura des devoirs envers ceux qui seront forts comme lui, et il serait même à désirer que pour mieux développer leur personnalité et leur force, tous les surhommes s'allient ensemble. Mais il doit ignorer les faibles qu'on cherche à lui représenter comme ses semblables et qui ne sont en réalité que ses inférieurs. « Qu'est le singe « pour l'homme ? Une dérision ou une honte douloureuse. Et « c'est ce que doit être l'homme pour le surhumain une dérision « ou une honte douloureuse. »

Nietzche est donc l'ennemi de toute idée démocratique. « La doctrine des droits égaux, est pour lui l'attentat le plus énorme, le plus méchant contre « l'humanité noble ». La philosophie du XVIII^e^ siècle, la Révolution, le christianisme qui paraissent d'inspiration si différentes, sont confondus par lui, dans le même mépris comme ayant le même but « le triomphe des faibles, et le même moyen, « la pitié.

Le mal a commencé avec le christianisme, ce vampire de l'empire romain. Il est d'ailleurs l'adversaire de toute idée spiritualiste. « Le surhumain est le sens de la terre. Je vous conjure, « mes frères, restez fidèles à la terre, et ne croyez pas ceux qui « vous parlent d'espoirs supra-terrestres. Ce sont des empoi- « sonneurs, qu'ils le sachent ou non..... Avec l'au-delà on tue « la vie » (Antechrist). Pour lui, le nihiliste et le chrétien, ont les mêmes instincts destructeurs, une haine de mort, contre tout ce qui existe, tout ce qui est grand, tout ce qui a de la durée tout ce qui promet de l'avenir... » Le christianisme « c'est une insurrection de tout ce qui rampe, contre tout ce qui est élevé : l'évangile des petits rend petit. » Ce reproche, il pourra le faire au Tolstoisme, ou religion de l'amour, qui décourage tout effort, toute énergie pour mener à la résignation qui est la vertu des faibles. Il se lamente de constater que la doctrine des droits égaux a glissé du christianisme dans la politique. « Personne aujourd'hui n'a plus l'audace des privilèges...

« notre politique est malade de ce manque de courage... » (L'Antechrist).

Et pour résumer sa doctrine, Zarathrousta s'écrie : « O mes « frères, je place au-dessus de vous cette table nouvelle : Deve- « nez durs. » Le résultat est simple : il faut développer la guerre entre les nations, et la lutte pour la vie entre les individus.

Que nous importeraient alors, les misères, les souffrances individuelles : plus vives elles seraient, plus rapide serait la disparition de ce poids mort.

Les doctrines de celui qui s'intitulait lui-même « penseur inactuel » étaient trop contraires à la nature humaine, pour obtenir un succès persistant : Lacédemone n'avait pas eu d'imitateur et si le voyageur Coock nous signale qu'à Tahïti, il a vu les indigènes, sous l'inspiration de la doctrine religieuse des Arocis, tuer les faibles et les vieillards, parce que tout être vivant doit être sain et vigoureux, ces tentatives de sélection naturelle paraissent plus appropriées à ces peuplades barbares qu'à des nations civilisées.

La crainte de créer une race de miséreux, sans énergie et sans force n'a pas pu faire triompher ce que dans un de ses discours Jules Simon appelait « l'Ecole dure ».

Au surplus, il ne serait pas difficile de démontrer qu'elle aboutirait au contraire du résultat cherché. Oui, la misère a une répercussion sur l'état social. Mais ce n'est pas en la laissant se développer librement qu'on arrivera à « épurer » la société. Ce sont les forts qui seront atteints avant que les faibles aient disparus. La théorie de Darwin, ne pourrait d'ailleurs se soutenir que pour les infirmes ou les incurables. Pour tous ceux qui ne réclament qu'une assistance momentanément nécessaire, on ne peut soutenir qu'elle soit faite inutilement pour eux, au détriment des forts. On ne doit pas plus craindre de développer les maladies et les vices, produits de notre civilisation vieillie : bien au contraire. La misère est une source de désagrégation, autrement plus dangereuse que la pratique de l'Assistance, parce qu'elle engendre les révoltes : combien sont des-

cendus jusqu'aux bas-fonds de la société, dont la première chute n'a eu pour cause que l'impossibilité où il s'est trouvé de sortir d'un état de misère, dont il n'était peut-être pas responsable. On s'étonne de voir Darwin nous montrer, pour appuyer sa démonstration, les familles nobles et royales, nourries dans le luxe, et les richesses, disparaître rapidement ou s'abâtardir. Il n'est pas douteux que la vie luxueuse et oisive, n'affaiblissent progressivement les générations qui peuvent la mener : mais il n'a jamais été donné pour but à l'assistance d'assurer à ses clients une vie de millionnaire ou même de petit rentier. Il s'agit simplement de le placer dans des conditions normales qui lui permettront de lutter contre les malchances de la vie. L'utilité sociale d'un homme n'est d'ailleurs pas simplement en proportion de la force de la résistance physique, qu'il peut offrir. Combien pourrait-on citer de hautes intelligences, placées dans un corps débile incapable de se suffire. Et en s'efforçant d'organiser l'état social de façon à faciliter le mieux possible le développement moral et physique de l'humanité, n'est-ce pas aussi profitable aux forts qu'aux faibles : s'il en était autrement, ce serait la négation des lois d'hygiène, et de toute réglementation législative, de toute idée d'organisation sociale, et notamment de toute mesure protectrice de l'enfance.

Et si nous nous plaçons uniquement au point de vue de la moralité, ne doit-on pas pour corriger les effets de la loi d'hérédité morale, toujours moins puissante que la loi d'hérédité physique, compter plutôt sur une éducation populaire bien organisée, que sur une liberté absolue laissée aux dégénérés moraux, dans l'espoir de les voir disparaître plus rapidement et sans descendance.

Nécessité d'une assistance publique qui n'exclut pas l'assistance privée

Personne aujourd'hui ne met plus en doute que l'aide apportée aux malheureux, n'est pas contraire à l'intérêt général. Mais les théories de la philosophie scientifique, en essayant de

nous démontrer les malfaisances de l'assistance, n'ont pas été complètement inutiles. Elles nous ont appris qu'il y avait une étroite union entre la science sociale et la science naturelle, et que, selon la comparaison de Spencer, le jurisconsulte, l'économiste ou le politique ne peut pas plus ignorer les lois de la biologie, que le forgeron ne peut ignorer les propriétés du métal qu'il travaille. Une philanthropie mal éclairée, peut faire plus de mal que de bien, parce qu'elle ne considère que les effets immédiats, sans se préoccuper des conséquences pour les générations futures. « La philanthropie, ne doit pas se contenter des « raisons de sentiments, a écrit Fouillée, elle doit devenir scien- « tifique. »

C'est pour cela, qu'on ne peut la confier entièrement à la charité privée. Il faut une Assistance publique.

L'Ecole individualiste qui a fleuri surtout au XVIII[e] siècle, qui ne voit dans l'Etat que le rouage et le moyen d'action de la société, et qui estime avec Herbert Spencer qu'un Etat aux fonctions universelles caractérise un type social arriéré, tandis que le progrès se réalise par une diminution de plus en plus grande de son rôle, était naturellement opposée à toute intervention étatiste. Ce serait favoriser le penchant naturel de l'homme à l'indolence que de lui assurer autrement que par son effet personnel ses moyens d'existence, et on arriverait ainsi à un double résultat : diminution de la production et aggravation des charges de ceux qui travaillent au profit de ceux qui sont secourus sans rien faire.

Pour juger cette école, il faudrait refaire toute la théorie de l'Etat, et ce serait sortir de notre sujet : mais pour le point particulier qui nous concerne, on doit reconnaître que depuis longtemps, elle s'est départie de sa rigueur habituelle. Elle accepte l'intervention du législateur : selon un mot célèbre : après le laisser passer, elle n'a pas voulu admettre le laisser mourir. « Si la liberté est le nerf de l'action, la directrice des « énergies, qu'a-t-elle à faire, vis-à-vis d'êtres désormais débi- « les, impuissants, pauvres blessés qu'il faut aider à sortir de

« la mêlée. C'est précisément quand le ressort de l'initiative « individuelle étant brisée, l'action individuelle est devenue « impossible, que l'Etat, force collective, doit intervenir, con- « soler et secourir. » (Paul Beauregard).

Mais il ne peut être question de supprimer la bienfaisance privée : la Convention, partant du principe que les droits de chacun étant égaux les secours à distribuer devaient l'être aussi, avait décidé d'interdire toute œuvre de bienfaisance, comme amenant nécessairement des inégalités. Leurs biens furent nationalisés, et un « office central » créé pour recueillir toutes les ressources qu'elles proviennent de l'Etat ou des dons volontaires particuliers, en vue d'en faire une seule répartition (1).

Ce fut une des causes de l'échec complet de la législation révolutionnaire.

L'œuvre à accomplir est trop vaste pour que l'assistance publique pense pouvoir y suffire toute seule.

A défaut de secours considérables qu'elle distribue et dont la statistique montre l'importance, la bienfaisance privée mériterait d'être conservée rien que pour l'effet moralisateur qu'elle produit sur ceux qui ont le cœur assez bien placé pour s'y adonner, pourvu qu'ils ne soient pas guidés par un misérable calcul de rachat de péchés. C'est elle qui le plus souvent a montré l'exemple à suivre, notamment en ce qui concerne le caractère éducatif à donner à l'assistance sous une forme appropriée à l'infirmité à secourir.

Les efforts de la bienfaisance publique ne peuvent pas varier suivant les besoins. Ils sont toujours prévus à l'avance, et limi-

---

(1) « Considérant que s'il a été accordé précédemment quelques « sommes à des Sociétés philanthropiques, c'est lorsque les lois « n'avaient pas suffisamment pourvu aux moyens de secourir tous les « indigents de la République, mais que dans ce moment quiconque est « hors d'état de subvenir à ses besoins, retrouve les ressources dans « la générosité nationale, sans devoir recourir à des assistances indivi- « duelles, trop avilissantes pour les citoyens français. »

tés par les crédits : de même l'importance des secours de l'assistance privée dépendra trop souvent plus de la générosité ou des ressources du bienfaiteur ou simplement de sa fantaisie que des besoins de l'assisté.

Il faut donc les conserver toutes deux pour que la variété d'action de l'une stimule la rigidité de l'autre, en même temps qu'elle est corrigée par elle. Les deux bienfaisances se complètent. L'Assistance publique doit combler les vides que pourrait laisser l'assistance privée.

Pas plus que le parti libéral ne renie l'intervention de l'Etat, en cette matière, le parti socialiste ne nie l'utilité toute au moins présente, de la bienfaisance privée.

« Tant que, écrivait Eugène Fournière, dans la *Dépêche de* « *Toulouse*, une organisation sociale rationnelle et véritable- « ment humaine n'aura pas assuré le droit à la vie pour tous « les membres de la société, sans exception, la bienfaisance « privée aura sa raison d'être et ne pourra qu'être encouragée « et soutenue par tous les gens de cœur. Mais le cœur a des « raisons que la raison ignore. Il a ses élans, ses préférences, « ses répugnances et ses caprices. Il a tout l'arbitraire de la « grâce, sauve ou damne qui il veut, prodigue les billets bleus « pour fonder et entretenir un cimetière de chiens et passe en « serrant sa bourse devant les pires détresses humaines. Si « respectable qu'elle soit en elle-même, et si admirable que « soient les dévouements par elle suscités, la bienfaisance « privée ne peut et doit donc être considérée que comme un « pis aller, et en attendant que la démocratie sociale ait tenu « ses promesses et substitué à la bienfaisance, à l'aumône, à « l'arbitraire, le droit de tous les faibles au secours public. »

Ce qui confirme d'ailleurs la nécessité de ces organisations, c'est que les développement successifs de l'assistance publique n'arrêtent pas l'élan de la bienfaisance privée. La loi d'assistance médicale n'a pas, contrairement aux craintes, arrêté le développement des Sociétés de secours mutuels : il en a été de même de l'assistance aux vieillards.

Les deux modes d'assistance doivent donc subsister, mais il serait à désirer que leurs rapports soient réglementés de façon à mieux coordonner leurs efforts.

Il faut reconnaître que sur ce point, notre situation est bien inférieure à celle de l'Angleterre.

En France, l'Assistance publique, et la charité privée, ont tendance à s'ignorer, ou même à se traiter en ennemi. En outre, il n'y a aucune coordination dans les efforts de la charité privée. En Angleterre, au contraire, on cherche toujours à développer les initiatives individuelles. Aussi, le projet de réforme, actuellement soumis au Parlement anglais, s'efforce-t-il d'établir un lien étroit entre les deux assistances. Le principe est que la charité privée, qui d'ailleurs jouit de moyens moraux et légaux, supérieurs à ceux qu'on lui a accordé en France, doit conserver le rôle d'éducation, de relèvement, par conséquent prendre sa clientèle parmi ceux auxquels la misère n'a pas encore enlevé toute énergie, ou toute espérance. Au contraire, elle doit abandonner à l'Assistance publique les professionnels de la mendicité, les dévoyés. Cela est d'ailleurs conforme à la tendance d'esprit anglaise, qui est de restreindre autant que possible le rôle de l'Etat à un simple rôle de police.

En Allemagne, où l'esprit d'obligation est mieux implanté, l'accord s'est aussi fait, mais pour des raisons différentes. L'Etat donne aux œuvres privées des subventions considérables, et les transforme presque en institutions publiques sous sa dépendance. Les deux assistances sont reliées entre elles, dans beaucoup de villes par l'office d'information (Ankunstelle) qui se renseigne à la fois sur les indigents et sur les œuvres qui sont le plus propres à les secourir. L'assistance privée devient la collaboratrice de l'assistance publique et accepte une domination qui serait difficilement supportée en France.

D'ailleurs, dans les deux pays, il y a de puissantes associations (armée du Salut Church, Amy, en Angleterre. Mission intérieure, Association charitable en Allemagne) qui disposent de moyens formidables, et peuvent donner à leur action coor-

donnée suivant toutes les formes de la misère le caractère préventif, éducatif et lucratif. On peut également citer la Hollande qui a organisé dans chaque commune un conseil des institutions charitables, dans lequel est représenté l'Assistance publique et les œuvres privées, et en outre, un conseil général d'assistance. En France les diverses tentatives d'accord faites en tout temps n'ont pu aboutir. Un office central a bien été créé. Le congrès de 1900 s'est bien occupé d'une façon effective de la question, mais on n'a pu aboutir à aucune solution, à aucune formule pouvant garantir à la fois le contrôle de l'Etat et la liberté de la bienfaisance privée. La question reste entière.

Fondement de l'Assistance. — La Solidarité

Si aujourd'hui il est hors de discussion que l'assistance est nécessaire, et qu'à côté de la bienfaisance privée il doit exister une assistance publique, au contraire, les divergences les plus absolues se font jour, lorsqu'il s'agit de définir l'idée qui doit servir de fondement à l'obligation de la société, et par suite un tracer les limites.

Pour les esprits qui cherchent à réduire cette obligation au strict minimum, et qui basent uniquement en toute matière l'organisation sociale et la limitent sur l'utilité qu'on en retire, la misère doit être secourue simplement parce que l'intérêt de tous l'exige. Nous avons vu que c'est à cette conclusion, contraire à celle des évolutionnistes que nous aboutissons

Mais on ne manque pas de faire remarquer l'insuffisance de cette théorie. Elle se comprend pour l'enfant dont la faiblesse doit être protégée pour qu'il devienne fort, pour le malade, l'aliéné, qui doivent être soignés pour qu'ils guérissent : l'intérêt de la société se voit très bien, mais pour le vieillard qui a donné tout son effort, pour l'incurable qui ne sera jamais qu'un poids mort, peut-on baser sur l'utilité sociale, l'assistance qui lui sera donnée ? D'autre part, ne nous répugne-t-il pas de ne

voir en elle qu'une mesure de police en vue de permettre aux plus heurux de jouir en paix des avantages de la vie par la disparition de la vue des misères ou des injustices trop criantes.

Il fallait donc autre chose qu'un sentiment utilitaire pour servir de base à l'Assistance publique.

Longtemps on crut l'avoir trouvé dans l'esprit de charité, mot d'ailleurs détourné de son sens original qui signifie amour (caritas). La charité est une vertu pour l'homme privé, elle en est aussi une pour les sociétés. C'est ce que soutenait Thiers, dans son rapport à l'Assemblée législative, en 1850. « Ce qu'on « appelle aujourd'hui assistance, et que dans tous les temps on « a nommé la bienfaisance, est assurément la plus belle, la plus « noble, la plus attachante des vertus, tant de l'homme que de « la société....., mais pour qu'elle soit une vertu, il faut qu'elle « soit volontaire, spontanée, obéissant à sa propre impulsion, « qu'elle tire d'elle-même, et d'elle seule, son principe d'action... « Sans doute, l'Etat comme l'individu doit être bienfaisant, « mais comme lui il doit l'être par vertu, c'est-à-dire libre- « ment. »

L'assistance donnée par l'Etat, comme l'acte de charité fait par un particulier, est d'autant plus méritoire, qu'elle n'est pas l'exécution d'une dette.

Mais l'esprit moderne s'est peu à peu modifié. Il veut pour guider sa conduite des vérités scientifiques. Pour le convaincre, il lui faut des faits vérifiables. « Nous voulons une morale, « scientifique dans ses principes et juridiques dans ses résul- « tats », écrit M. Bouglé.

C'est ainsi qu'on a senti que dans la nécessité d'une organisation de l'assistance publique, il n'y avait pas seulement une question d'utilité pratique, mais aussi un devoir. L'assistance prend le caractère de réparation contre les injustices du sort. Une partie de ces injustices ne sont-elles pas le fait de l'état social ? Et si l'Etat n'avait pas peu à peu absorbé l'organisation familiale, l'organisation corporative, l'organisation religieuse, les malheureux ne seraient peut-être pas obligés de se retourner

vers lui, pour lui demander une protection qu'ils trouvaient autrefois ailleurs. « Les institutions d'assistance, écrit M. Char-
« mont, deviennent surtout nécessaires sous le régime de la
« liberté du travail : les engagements permanents, le patronage
« ne laissent pas l'ouvrier exposé aux mêmes risques. De même
« l'organisation de la famille, influe sur le développement du
« paupérisme et par contre-coup sur celui des œuvres chari-
« tables. La famille patriarcale, la famille souche restent un
« centre permanent de protection auxquels tous les membres
« peuvent recourir dans les épreuves de la vie. Au contraire,
« dans la famille instable, l'adulte dispensé de pourvoir aux
« besoins de ses proches peut arriver à une situation élevée, s'il
« est habile et heureux, mais ne peut espérer aucun secours
« s'il échoue. »

En même temps, les théories de la philosophie scientifique faisaient mieux voir les dangers d'une assistance mal ordonnée, et on éprouvait le besoin de lui fixer des règles précises pour la sauver d'un dangereux arbitraire.

Cette base nécessaire, beaucoup ont cru la trouver dans un nouveau principe qui a été appelée la solidarité sociale.

Quel est le trait essentiel de cette théorie : « C'est que l'homme n'est pas né pour l'isolement. »

Certes, on ne peut nier les instincts opposés qui trop souvent poussent l'homme contre ses semblables. La lutte pour la vie existe bien dans la réalité. Qu'il s'agisse de satisfaire les tendances du corps à se développer et à vivre, ou celles de l'esprit, ses sensations et ses plaisirs, trop souvent l'intérêt individuel se heurte à un autre intérêt individuel ou à l'intérêt social. Chacun tient à la vie, et cherche à la rendre plus agréable et plus assurée du lendemain, fut-ce au dépens des autres ; le sentiment qui pousse l'homme à lutter peut s'appeler l'égoïsme.

Mais on s'aperçoit vite, que celui qui se laisserait dominer uniquement par cet instinct, ne tarderait pas à arriver à un résultat contraire à celui qu'il recherche. En s'isolant, il ne fait que restreindre sa vie ; en réduisant ses horizons, il diminue sa personnalité.

L'homme ne peut réellement vivre qu'au milieu de ses semblables et, fait essentiel, avec leur concours. Ses facultés se développent par le bénéfice qu'il tire tout naturellement et à tous les instants de l'échange de pensées et de services qui se fait entre eux. Il devient ainsi leur débiteur, comme eux deviennent le sien.

Bien plus, c'est de tous les ancêtres disparus qu'il est l'obligé, car tous ont coopéré dans une certaine mesure à la formation de la société, telle qu'elle pense, telle qu'elle vit. Sa nourriture, ses instruments de travail, son langage, le développement de son esprit, de son goût, sont les résultats des efforts et la conséquence de la vie de ses ancêtres disparus. L'enfant vient au monde avec une dette considérable à acquitter.

Il existe donc entre les hommes, comme une convention tacitement passée par le fait seul qu'ils vivent en société, et qui crée entre eux des obligations réciproques d'entr'aide et d'assistance.

On pourrait objecter que cette interdépendance, l'homme la subit, mais qu'il ne l'a pas acceptée volontairement : le contrat social n'est qu'une invention de Rousseau, d'ailleurs l'obligation n'est-elle pas antérieure à la naissance ?

Cela n'est pas douteux, mais répondent les solidaristes, si le contrat n'a pas existé, dès le début, il n'en est pas moins vrai, qu'à partir d'un certain moment tout s'est passé comme s'il avait réellement été conclu. Et ainsi pour donner cette base juridique, qu'on réclame, il suffit simplement de se rappeler le quasi-contrat du code civil, qui engendre parfois la solidarité entre les débiteurs.

Ce quasi-contrat présume un consentement qui n'a pas été explicitement donné. Puisque l'individu accepte les avantages de cette interdépendance, n'est-il pas juste de le considérer comme ayant tacitement accepté les obligations qui en résultent, et d'ailleurs il lui serait impossible de refuser ? Par sa vie même, il contracte une dette qu'il ne peut renier, et qui se renouvelle chaque jour par une sorte de tacite reconduction.

Nous n'avons pas à examiner ici toutes les conséquences que les partisans tirent de cette théorie, dans laquelle ils voient la source d'une réglementation de tous les actes, à côté de leurs devoirs envers le prochain, une égalisation des avantages que chacun doit recevoir de la Société ; c'est-à-dire le droit de la vie, le droit au travail, le droit à l'instruction et même le droit au loisir.

En poussant jusqu'à l'extrême la théorie, la propriété elle-même devient une fonction sociale, le propriétaire est comme chargé de mission dans l'intérêt général : on pourrait aller jusqu'à justifier le rachat de la propriété et le collectivisme.

L'idée n'est pas nouvelle : on pourrait même dire qu'elle est aussi ancienne que la pensée humaine ; l'apologue, racontée par Mœnenius Agrippa aux plébéiens réfugiés sur l'Aventin, n'en est qu'une application. Déjà Aristote écrivait : « Celui qui « n'a besoin de rien parce qu'il se suffit à lui-même ne saurait « faire partie de la cité : il faut qu'il soit une bête ou un Dieu. » Le dogme du péché originel des chrétiens, est bien la traduction de la solidarité familiale, allant jusqu'à la responsabilité collective, du clan, qui se retrouve, dans toutes les législations anciennes, ce qui permet de dire, que la solidarité fut plus consacrée par les sociétés anciennes que par les modernes.

Les philosophes et les économistes du XIX^e^ siècle y font de nombreuses allusions ; nous lisons déjà, chez J.-B. Say qui déclare « Qu'il existe entre les hommes une espèce de solidarité morale ». Nous le trouvons chez de nombreux économistes : Leroux, Thoré, Proudhon, Bastiat, les Saint-Simoniens et Fourier, qui ne se servent pas du mot lui-même, mais de synonymes : « Associations, harmonies des intérêts, fédérations, coopérations, garantisme », car beaucoup de leurs idées peuvent être incorporées dans la théorie de la solidarité.

Plus près de nous, Marion publie en 1880, une étude « De la solidarité morale ». Gide porte de « l'Interdépendance des hommes » et Durkeim, dans sa division du travail social, « De la solidarité mécanique qui opprime l'individu, et de la solidarité organique qui le libère. »

On aurait donc tort de représenter cette théorie comme une découverte récente, mais la vérité est que si ce mot sortant du monde des philosophes et des savants a pris place ces temps derniers, au premier rang des préoccupations du grand public, c'est par la publication, en 1897, de la brochure de vulgarisation « De la solidarité », par un éminent homme d'Etat, M. Léon Bourgeois. Cette théorie eut alors une fortune extraordinaire. Elle donna naissance au congrès de l'Education sociale, au cours de l'exposition de 1900.

Ce succès ne doit pas étonner. Etablie sur l'existence présumée d'un quasi-contrat, elle s'adapte bien au sentiment actuel, qui tend à substituer dans les relations sociales, le régime contractuel au régime d'autorité que les dogmes religieux ont entraîné dans leur chute.

Aujourd'hui, en effet, on ne reconnaît plus à personne de droit absolu : le droit de chacun est toujours limité par le droit de son voisin, puisque celui-ci est son égal ; la loi n'est plus une volonté imposée par une autorité supérieure, mais une transaction adoptée par tous, et consentie après que chacun a été en mesure de défendre ses droits. « Toute politique qui « néglige de donner aux lois qu'elle promulgue la forme con- « tractuelle, prépare pour la société des conflits de toute sorte, « et laisse dans la loi même un germe de guerre (Fouillée). » Or le quasi-contrat donne lieu à la théorie de la solidarité le caractère juridique et contractuel, qui légitime l'intervention de l'Etat.

Malgré sa fortune rapide, l'idée de la solidarité a déjà ses détracteurs. On lui conteste son double titre, de scientifique et de juridique qui lui avait valu son rapide succès. « Une erreur « commune vicie les théories contraires de ceux qui ne veulent « voir dans l'homme qu'un individu détaché de ses semblables « et du monde, sans autre loi que de se vouloir et de s'aimer « lui-même, et de ceux qui, subordonnant entièrement l'indi- « vidu à la collectivité, l'anéantissent devant elle, et la sou- « mettent à la tyrannie d'une loi traditionnelle qui ne peut se « justifier devant la conscience (Séailles). »

On fait remarquer que les solidaristes présentent comme une règle morale dont il faut se réjouir, ce qui n'est en réalité qu'un état naturel. La solidarité nous étreint, c'est incontestable, mais n'est-ce pas plutôt un mal qu'un bien quand il s'agit par exemple d'épidémie ou de tares physiques transmises de père en fils ? Comment ce fait naturel mécanique peut-il engendrer un devoir de reconnaissance ou un droit ? Ne devrait-il pas plutôt nous éloigner les uns des autres, au lieu de resserrer nos liens ?

Ainsi les découvertes de la biologie, nous ont appris la nécessité sociale de combattre certaines maladies, mais l'intérêt de la société ne serait-il pas au lieu d'essayer de sauver les malades, de les faire périr le plus rapidement possible pour diminuer les dangers de la contagion.

La théorie n'aurait donc aucune base morale. Quant à l'assimilation au quasi-contrat, c'est encore une erreur. On confond les obligations du quasi-contrat avec les obligations que l'art. 1370 du code civil fait résulter de la détermination de la loi.

D'ailleurs, comment établir la dette de chacun, comment distinguer ce que nous devons à nos semblables, et ce que nous devons à la nature elle-même, à notre alimentation comme à notre travail intellectuel. Et ne sont-ils pas nombreux ceux qui peuvent à bon droit se plaindre d'avoir donné à leurs semblables plus qu'ils n'ont reçu d'eux.

Comment distinguer parmi les malheureux entre ceux qui sont victimes de l'organisation sociale et restent ainsi ses créanciers et ceux qui n'ont subi leur déchéance que par leur propre faute. Ceux-ci, tout misérables qu'ils sont, restent les débiteurs de la société, qu'ils ont toujours grevé lourdement au lieu d'être ses créanciers comme très probablement ils le prétendent.

D'ailleurs n'est-on pas obligé pour asseoir la théorie d'opérer une novation dans la personne du débiteur ? A qui paiera-t-on la dette si lourde que nous avons envers le passé ? Est-ce aux ancêtres, non, mais à nos contemporains qui ne sont pour la plupart que leurs débiteurs comme nous.

On ne peut nier aussi qu'on a quelque peu abusé de la comparaison empruntée à la biologie, qui fait de la société un corps dont chaque individu constituerait une cellule. Il est juste de repousser l'individualisme égoïste qui a trop longtemps dominé la législation et l'esprit moderne, ne reconnaissant comme lien obligatoire que ceux que l'on s'est strictement imposé par contrat, et de mettre en lumière l'interdépendance des hommes, mais il ne faut pas oublier qu'il y a quelque chose qui différenciera toujours l'homme de la cellule amorphe : c'est sa conscience, son intelligence, son libre arbitre, qui fait sa personnalité, qui la vivifie.

L'école libérale ajoute que c'est elle qui a découvert la solidarité, le jour où Bastiat a mis en lumière les différents aspects de la division du travail et de l'échangisme qui constatent la réciprocité des services rendus. La liberté de la concurrence établit, malgré ses apparences, le principe de chacun pour tous, d'autant plus facilement que donnant à l'activité de chacun un but différent, elle diminue l'âpreté de la lutte pour la vie, tout en conservant l'émulation, principe essentiel du progrès humain. Pourquoi faire revivre la solidarité ancienne des corporations des castes que la Révolution dut faire disparaître ? Pourquoi diminuer la personnalité humaine, en rejetant sur la collectivité les causes déterminantes de nos fautes? On arrive ainsi à supprimer toute responsabilité personnelle. N'est-ce pas contraire à toute loi morale, et le triomphe du solidarisme n'est-il pas un signe inquiétant de l'affaiblissement des énergies ?

Mais quelles que soient les objections qu'on puisse faire à la solidarité, ou plutôt à certaines de ses conséquences, il est cependant difficile de nier la grandeur de cette doctrine et l'heureuse influence qu'elle peut avoir.

Elle met en lumière et définit, non pas contrairement à d'autres doctrines simplement un droit, mais un nouveau devoir envers ses semblables. Elle ne se confond pas avec la charité, ni avec l'esprit religieux, car la religion ne fait aimer

son prochain qu'en Dieu : c'est pour plaire à Dieu qu'on secourt son voisin, et non par amour pour lui : c'est un devoir envers Dieu qu'on acquitte. Avec la solidarité, au contraire, c'est un devoir envers son prochain, qu'on accomplit, une dette que l'on paie, et ainsi la situation de l'assisté est relevée. Par son esprit laïque, elle répond mieux à la conscience moderne. Elle s'inspire plus de l'idée d'égalité, que de celle de la charité. « La « pitié, la charité, l'altruisme sont les survivants sans prestige « d'un passé que nous voyons mourir : le passé ne le connaîtra « plus, écrit J. Le Bon (Psychologie du socialisme). »

Oui, si ces sentiments sont considérés, comme des dons volontaires et non comme l'expression de l'idée de justice. Et ce qui fait la supériorité de l'idée de solidarité, c'est qu'elle allie parfaitement l'idée de justice réparative avec l'idée de bonté. « La justice dignement comprise, n'est qu'une bonté éclairée. » (Benoist Malon, dans *Morale Sociale*).

C'est en vain qu'on voudrait opposer la morale avec la justice, l'une ne peut aller sans l'autre. Ce n'est d'ailleurs pas seulement l'intérêt qui pousse l'homme hors de l'état d'anarchie, mais aussi le besoin de sociabilité qui est au fond de sa nature.

Ces sentiments, peut-être plus cachés au début de l'apparition de la théorie qui tenait surtout à ses qualités scientifiques, sont aujourd'hui mieux mises en lumière. On a fait la distinction, entre la solidarité de fait (qui est bonne, et mauvaise) et la solidarité de droit, qui doit être développée, pour diminuer les inégalités; et derrière les principes scientifiques, on retrouve les sentiments de justice, de bonté, de dignité humaine.

Le solidarisme prend peu à peu l'allure d'une morale quasi-spiritualiste. Elle a fait comprendre que le bonheur de chacun n'est pas contradictoire avec le bonheur général, et elle l'a si bien démontré, qu'un de ses plus brillants adversaires avait conclu pour la combattre « qu'elle n'était qu'une forme intelligente et supérieure de l'égoïsme ». (M. d'Haussonville).

C'est là la supériorité sur les théories darwinistes et évolutionnistes, de pouvoir allier la science et le sentiment. Nous ne

pouvons mieux faire que d'adopter pour conclusion celle que l'éminent philosophe M. Fouillée adopta en 1881 (*Revue des deux Mondes*), c'est-à-dire bien avant que la théorie ne fut au premier plan de l'ordre du jour. « La solidarité fait retomber « sans doute le mal des uns sur les autres, mais elle étend le « bien de chacun à tous, et de tous à chacun. Elle oblige par « là même la société à trouver un remède à tout mal qui afflige « l'individu parce ce que ce mal tend à devenir social. La soli- « darité enferme nos sociétés modernes dans cette alternative : « progrès en disparition. Dans les machines perfectionnées « dont se sert l'industrie moderne pour filer le lin, le coton ou « la laine, dès qu'un seul fil se brise, le métier s'arrête de lui- « même, comme si le tout était averti de l'accident arrivé à « l'une de ses parties, et avant de l'avoir réparé, ne pouvait « continuer son travail. C'est l'image de la solidarité, qui « règnera de plus en plus dans la société humaine. Au milieu « de cette trame sociale, où s'entrecroisent toutes les destinées « individuelles, il faudrait que pas un fil, pas un individu ne « fut brisé, sans que le mécanisme général en fut atteint, forcé « de réparer le mal dans la mesure du possible. C'est l'idéal « que poursuit la philanthropie, et dont elle se rapprochera « d'autant plus qu'elle deviendra plus scientifique dans ses « méthodes, sans cesser d'être aussi généreuse dans ses aspira- « tions. »

Caractères que doit présenter l'Assistance. Assistance et Prévoyance

L'assistance doit être réparative, c'est-à-dire s'efforcer d'atténuer les inégalités dont souffrent un trop grand nombre de malheureux et qui ont, au moins en partie, des causes sociales, car il est inexact, contrairement à la théorie de Malthus, si facilement acceptée par les évolutionistes, que la misère ait pour cause unique ou même simplement principale la surpopulation. Il n'est nullement démontré — bien au contraire —

que la production humaine ne soit pas assez développée pour assurer à chacun une vie normale, à l'abri des infortunes trop grandes, et des souffrances, trop cruelles.

Mais l'assistance sera toujours insuffisante, si elle se contente d'essayer de réparer le mal une fois produit, elle ne pourrait que l'entretenir, et elle mériterait les reproches des socialistes, qui déclarent ne voir en elle qu'une mesure anodine, prise par les philanthropes bourgeois pour leur permettre, moyennant un léger sacrifice, de conserver leur conscience en repos.

Si elle veut arriver à un résultat, elle doit s'efforcer aussi d'être préventive et éducative, qu'il s'agisse de combattre les causes sociales, comme le chômage, la maladie, la mort du chef de famille, ou les causes individuelles de l'homme.

Les problèmes de la réglementation du travail et de l'industrie, du développement de l'hygiène, sont intimement liés à la question de l'assistance.

Il en est de même et principalement, peut-on dire, de l'éducation morale populaire, car on peut être assuré que l'assistance sera toujours insuffisante, si chacun ne se pénètre de l'idée qu'il est de son devoir d'éviter, par son initiative et son effort personnel, d'être dans la nécessité d'y avoir recours et que personne ne doit la considérer comme un refuge toujours ouvert. Une autre conséquence du caractère d'obligation donnée à l'assistance, c'est la nécessité de prendre des dispositions pénales pour éviter les abus et les simulations. L'Angleterre a depuis très longtemps appliqué ce principe dans ses « workhouse », maison où sont internés et soumis au travail pénible les professionnels de l'assistance. De même dans les cantons Suisses, soumis à l'obligation, en Allemagne, des mesures sévères et définies sont prises.

La prévoyance sera toujours supérieure à l'assistance ; elle est aussi plus efficace, ses ressources étant moins limitées et mesurées aux besoins. Cette supériorité a été reconnue dès la Révolution, où le droit d'assistance a eu pour corrollaire le droit d'exiger le travail de l'assisté. « Il ne faut pas oublier, écrit

« La Rochefoucault, dans le 7e rapport, qu'il a été admis comme « principe incontestable, qu'ils doivent être seulement aidés « par les moyens de travail, et que les distributions gratuites « soit d'argent, soit de nourriture doivent être abolies. »

Aussi voit-on se développer tous les jours, dans les législations modernes, toutes les mesures destinées à favoriser la prévoyance, qu'elle soit sous forme d'épargne (la plus simple, mais aussi la moins efficace), de société de secours mutuels, de caisses de participation, de caisse de prévoyance ou enfin d'assurances sociales qui sont considérées, avec raison, comme la forme la plus perfectionnée (1).

Le législateur ne se borne d'ailleurs plus aujourd'hui à prendre des mesures d'encouragement : c'est l'obligation qu'il consacre et impose, notamment dans la loi des retraites ouvrières du 5 avril 1910.

Cette mesure est parfaitement justifiée du moment que l'obligation pour l'Etat de secourir le malheureux a été consacrée par la loi, la prévoyance est devenue un devoir de l'homme envers la société, l'imprévoyance un acte antisocial et les mesures pour les combattre sont aussi justifiées que celles édictées pour combattre l'ignorance, les épidémies. Et cela est d'autant plus nécessaire, que la prévoyance, emportant toujours une contribution de la part de ceux qui doivent en bénéficier, est souvent mal accueillie par ceux-ci eux-mêmes.

La prévoyance fera-t-elle disparaître l'assistance ? Certainement non : il est exact de dire que n'est pas prévoyant qui veut ; il faut une volonté persévérante, qui dure des années, et qui commence dès un âge où l'homme se préoccupe souvent peu de l'avenir. Celui qui est aujourd'hui un vieillard sans ressources, s'est peut-être trouvé dans une situation de fortune

---

(1) En France, la première application de l'assurance a été la loi de 1898 sur les accidents.

qui lui permettait l'insouciance. Il faut en outre, en tout temps, avoir des ressources suffisantes pour prendre une part si légère soit-elle sur le gain quotidien.

De même pour l'assurance. Son réseau se développe tous les jours et on s'efforce d'y faire rentrer tous les risques qui menacent le salarié : les accidents du travail, l'invalidité, et en Allemagne la maladie même est soumise à un régime d'assurance obligatoire.

On s'efforce d'apprécier les causes les plus fréquentes de misère, et d'évaluer pour chacun la prime qui suffira à y parer. Mais cela n'est pas toujours possible : on ne peut pas espérer pouvoir toujours calculer la chance mauvaise et toujours apprécier le montant de la prime et à qui elle devra être réclamée. Les syndicats professionnels eux-mêmes, dans lesquels beaucoup voient la base de l'organisation sociale des assurances peuvent-ils espérer arriver un jour à englober tout le monde, sans exception ? Il est des événements qu'on ne peut prévoir et des misères inattendues.

Il y aura donc toujours place pour l'assistance. D'ailleurs il ne faudrait pas croire que l'assistance et la prévoyance n'aient entre eux aucun lien. L'un et l'autre ne sont pas une fin, mais simplement un moyen d'arriver au même but, et elles se pénètrent l'une l'autre : les œuvres de prévoyance comportent toujours une partie d'assistance. Qu'il s'agisse de secours mutuels, de retraites ouvrières ou de risques professionnels, l'Etat donne toujours une prime d'encouragement, qui n'est somme toute que l'Assistance, ajoutée aux effets de la prévoyance. La nécessité de donner à l'assistance un caractère préventif, a rapproché deux domaines jusque-là bien séparés.

Parmi les innombrables institutions d'économie sociale qui se sont développées en ces dernières années, il n'en est pas une qui ne contienne en elle si petite soit-elle, une petite part de charité.

Les deux institutions tendent au même résultat, elles doivent être développées toutes deux, et c'est la conclusion à laquelle

arrivait le congrès d'éducation sociale lorsqu'il adoptait l'ordre du jour suivant : « Les lois doivent exclure toute idée d'iné- « galité sociale entre les contractants. Elles doivent aussi, dans « la mesure du possible, donner à l'effort de chacun l'appui de « la force commune et garantir chacun contre les risques de « la communauté. » Et à titre d'indication on ajoute : « Et le moyen d'assurer l'équité du contrat social par la compensation de la lutte sociale peut se résumer en ces trois termes principaux : 1° assurances contre les défauts de culture, des facilités intellectuelles ; 2° assurances contre les incapacités naturelles ; 3° assurances contre les risques sociaux. »

---

(1) Il peut être intéressant de donner un tableau des sommes inscrites au budget de l'Etat au titre de l'assistance et au titre d'encouragement à la prévoyance sous diverses formes :

	Assistance	Encouragement à la prevoyance sous diverses formes
1900	10.370.000	4.700.000
1901	10.774.000	4.201.000
1902	10.631.000	4.600.000
1903	11.164.000	5.830.000
1904	10.453.000	6.509.000
1905	15.939.000	7.070.000
1906	16.717.000	8.084.000
1907	39.698.000	8.840.000
1908	47.931.000	8.764.000
1909	61.880.000	9.319.000
1910	89.059.000	10.429.000
1911	82.744.000	50.362.000
1912	82.545.000	92.576.000
projet 1913	81.175.000	112.182.000

I. HISTORIQUE

I. — L'ASSISTANCE AVANT LA RÉVOLUTION

L'histoire de l'Orient, de l'Egypte, comme aussi celle de la Grèce et de l'Italie, nous montre qu'il n'est pas un peuple chez lequel la question de l'assistance n'ait été posée. Cependant tant que la famille reste un groupement nombreux et uni, particulièrement à Rome, c'est à elle qu'incombaient les charges d'assistance.

Avec le christianisme, l'assistance subit une autre inspiration elle apparaît comme un devoir religieux. La nouvelle religion poussa le devoir impérial à prendre des édits pour remplacer les liens familiaux rompus. Constantin et Justinien fondèrent des asiles d'hospitalisation.

Jusqu'au XV[e] siècle, les soins de l'assistance incombaient au clergé. Ce sont les conciles qui légifèrent, et l'autorité ecclésiastique seule applique leurs décisions. L'autorité royale n'intervient que pour consacrer les décisions des conciles et prendre des dispositions répressives contre les mendiants valides, qui, par leur nombre, deviennent un danger social. Charlemagne, cependant, essaie, dans ses capitulaires, d'imposer des obligations d'assistance aux seigneurs.

Les croisades, avec leur mouvement continuel de pèlerins, entraînaient la création de nombreux asiles, en même temps que devaient être aussi ouvertes les léproseries pour combattre le terrible fléau qui venait d'apparaître.

La fin des croisades et la disparition de la lèpre ayant entraîné la fermeture de la plupart de ces établissements, la plus grande partie de leurs biens fut transformée en bénéfices plus ou moins ecclésiastiques, qui ne touchaient en rien à l'assistance.

L'Eglise, en confondant ses propres biens avec ceux qui lui étaient donnés pour les pauvres, appelait l'intervention du pouvoir laïque. Aussi, sous François Ier et ses successeurs, se multiplient les édits qui tendent à substituer l'autorité laïque à l'autorité ecclésiastique, jusqu'à l'ordonnance de Moulins, de 1556, et l'ordonnance de 1561, de Charles IX, toutes deux inspirées par le Chancelier de l'Hôpital, ces ordonnances enlèvent d'une façon définitive, au clergé et à la noblesse, la direction des établissements hospitaliers, pour les confier aux bourgeois, marchands ou laboureurs, mais non à des personnes ecclésiastiques, gentilshommes, archers, officiers publics, leurs serviteurs, ou personnes interposées.

Mais au fond ces édits n'étaient guère que de vagues formules peu appliquées.

Avec Henri IV, le pouvoir royal devient plus puissant, ses ordonnances seront mieux respectées. Elles créent une Chambre de charité chrétienne qui essaie de centraliser les services d'assistance. Henri IV et Louis XIII essaient, vainement, d'ailleurs, de faire rendre aux grands seigneurs et hauts personnages ecclésiastiques les biens des maladreries qui leur avaient été confisqués. Colbert, lui, crée l'Hôpital Général, à Paris, et de nombreux hôpitaux en province ; il réglemente l'assistance aux enfants.

Le pouvoir royal avait donc peu à peu enlevé la direction de l'assistance à l'Eglise, malgré le rôle important qu'elle joue dans la distribution des secours ; mais c'est l'Edit de 1698 qui a servi de base à l'assistance jusqu'à la Révolution. Il paraît constituer une législation complète et a ainsi permis à certains historiens ou hommes politiques de soutenir que la monarchie avait depuis longtemps créé l'assistance obligatoire, qui n'au-

rait disparu de la législation qu'avec la réaction qui suivit la Révolution.

Cette théorie est absolument fausse. Il ne suffit pas d'édicter des lois, il faut encore créer des moyens d'en assurer l'application. Or, aucune dépense n'était obligatoire, aucun moyen n'était accordé à l'indigent, pour réclamer sa part d'assistance si elle lui était refusée.

L'assistance a gardé le caractère qu'elle avait au début du christianisme ; elle n'est que l'accomplissement d'un simple devoir moral, né de l'idée religieuse et imposé par elle sans reconnaissance d'un droit pour les malheureux.

Mais à ce caractère a toujours été mêlé l'idée de répression du vagabondage, véritable fléau de l'ancien régime. L'assistance que les monastères offraient à tout venant était, en effet, de nature à encourager le vagabondage et la mendicité, et appelait nécessairement l'intervention de l'Etat. Et bien des fois, le souci d'assurer la sécurité publique a dominé l'esprit de charité dans le choix des moyens. Aussi, l'assistance est plus nominale que réelle; les seules parties qui ont un semblant d'organisation sont les établissements dans lesquels on donne aux malades une hospitalisation qui ressemble fort, par sa dureté, à un emprisonnement. Les vieillards et les infirmes sont assimilés aux mendiants, on les enferme de force dans les maisons. Un rapport du grand chirurgien Ténon, au roi, nous fait de ces établissements le plus noir tableau, mais qui ne doit pas nous faire oublier les efforts de quelques généreux philanthropes, Cochin, Beaujois, Viennet et autres.

Les philosophes précurseurs de la Révolution cherchent à l'assistance des bases plus solides que le bon vouloir : une autre conception va naître tant sur le caractère de l'assistance que sur la manière de l'appliquer.

II. — PÉRIODE RÉVOLUTIONNAIRE. — ASSISTANCE DEVENUE OBLIGATOIRE

Le problème de l'assistance était donc un de ceux qui se posaient le plus nettement lors de la constitution des Etats Généraux : tous les historiens nous montrent l'état de misère extrême dans lequel se trouvait alors la France. Aussi, tous les cahiers demandent-ils la suppresion de la mendicité et la création d'asiles hospitaliers.

A peine constituée, le 17 juin 1789, l'Assemblée nationale Constituante nomme un Comité de mendicité, composé d'abord de quatre députés, puis de dix (six du clergé, deux de la noblesse et deux du Tiers), parmi lesquels La Rochefoucault comme président.

Ce Comité siégea d'une façon régulière de Janvier 1790 à Septembre 1791, procédant à une vaste enquête, tant en France qu'à l'étranger. Il publia successivement un plan de travail et sept rapports, tous œuvre de La Rochefoucault, qui résument tous les principes que la Révolution va essayer d'appliquer.

Il commença d'abord par proclamer l'obligation pour l'Etat de secourir les malheureux : « Jusqu'ici, dit-il, l'Assistance « a été condidérée comme un bienfait, elle n'est qu'un devoir. »

Après avoir fait de l'Assistance un devoir social, il en fit une charge nationale, l'Assistance communale ne pouvant aboutir qu'à l'inégalité des secours distribués, et à une tendance pour chaque commune à rejeter l'indigent, comme appartenant à la commune voisine. L'Assistance nationale est aussi, à son avis, plus digne, étant plus anonyme.

La Rochefoucault mit encore à jour un principe nouveau : la supériorité morale du secours à domicile sur l'hospitalisation : c'est à 60 ans que l'on a droit au secours, mais ce n'est qu'à 70 que l'hospitalisation peut être imposée. Il y aura un hôpital par département, et, en plus, un dans chaque ville de plus de cent mille habitants.

Enfin, il est un autre point qui fait bien ressortir toute la grandeur de l'œuvre de cet éminent philanthrope : le désir de créer l'assistance ne lui fait pas perdre de vue les bienfaits de la prévoyance et même sa supériorité, chaque fois qu'elle peut être utilisée. C'est là une idée nouvelle.

« C'était à prévenir la misère publique, plutôt qu'à la soulager, qu'il fallait porter ses soins : c'était dans les sources mêmes qui entretiennent une pauvreté habituelle et forcée, qu'il fallait chercher à étouffer les germes de la mendicité. » Et il a fait nettement ressortir les inconvénients d'une assistance mal ordonnée. Il établit que le pauvre valide doit son travail en échange des secours qu'il reçoit.

Enfin il rappelle les devoirs des enfants envers leurs parents, qui passent avant ceux de la Nation. Aussi décide-t-il que les enfants ou parents jusqu'au troisième degré sont tenus à la dette alimentaire, qu'ils doivent acquitter sous peine d'être déchus du droit de citoyen et rayés du tableau civique.

Adoptant les idées de Condorcet, qui préconisait la création d'une caisse de secours et d'alimentation, La Rochefoucault demande la création d'une caisse où « les fonds longtemps placés à l'avance et plus ou moins forts, selon l'âge de ceux qui placeraient, assureraient, à ceux qui y auraient recours, une retraite douce et certaine pour la fin de leurs jours ».

Tous les rapports de La Rochefoucault mériteraient, d'ailleurs, d'être cités en entier, mais ses projets ne sont pas mis en exécution. Après avoir inséré dans la Constitution du 3 Septembre 1789 le principe de l'assistance nationale obligatoire, quelques jours après, le 27 Septembre, l'Assemblée déclare « que devant l'immensité de ses travaux, elle laisse « à la législature suivante l'honneur et le soin de remplir cet « important devoir ». Elle avait cependant mis en pratique quelques dispositions utiles, notamment la création d'un établissement de sourds-muets et d'aveugles.

L'Assemblée législative, qui lui succéda, essaya d'appliquer ces principes si nettement définis, et elle commença par nom-

mer un Comité de 24 membres. Ce Comité, après 106 séances, chargea l'un de ses membres, Bernard, de rédiger deux rapports, qui eurent le même sort que ceux de La Rochefoucault.

Dans ses rapports, l'assistance privée n'est pas complètement écartée. Elle est admise comme complément nécessaire de l'assistance nationale. Comme La Rochefoucauld, Bernard recommanda de ne pas négliger la prévoyance.

L'Assemblée législative, débordée elle aussi, décida de laisser le soin d'organisation aux Conseils généraux.

La Convention succède à la Législative. La déclaration des Droits de l'Homme, dans son article 21, pose en principe que : « Les secours publics sont une dette sacrée » et que la société « doit la subsistance aux citoyens malheureux », soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens de subsister à ceux qui sont hors d'état de travailler ».

Mais comprenant que, pour avoir voulu une réforme trop radicale, les deux précédentes Assemblées n'avaient rien fait, la Convention s'empressa de prendre quelques mesures particulières et provisoires, qui constituent les premières applications de l'assistance nationale.

Successivement, le Comité du Salut public, le Comité des Secours publics, le Ministre de l'Intérieur, distribuent des secours aux pauvres valides en chômage, aux infirmes, aux vieillards, aux malades, aux enfants. Les fonds qui y sont consacrés sont d'abord répartis annuellement par département, puis par canton, et, dans chaque canton, par « une agence », comité de membres non rétribués, chargés de la distribution du travail aux valides et des secours aux invalides. Un cinquième du secours total restait réservé, pour les cas qui exigeraient des secours extraordinaires (décret du 19 mars 1793).

La Convention vote successivement quatre lois qui cherchent à mettre en pratique les principes admis par les Assemblées précédentes, notamment la répression de la mendicité par la création de maisons où les mendiants seraient tenus au travail.

Ce n'est plus seulement le droit à l'assistance pour l'assisté

qui est proclamé, mais aussi le droit au travail pour le valide. L'assistance privée qui engendre des inégalités dans la distribution des secours doit disparaître. Les dons volontaires sont centralisés par l'agence, chargée de les répartir. En outre, tous les biens des établissements de bienfaisance nationalisés, c'est-à-dire vendus, et le produit de la vente forme une masse qui sera répartie entre les indigents.

Le secours à domicile est donc, en principe, le seul mode d'assistance admis ; cependant, pour combattre la mendicité, l'hospitalisation peut, exceptionnellement, être imposée au vieillard de 70 ans.

Cependant, la dernière loi votée, celle du 22 Floréal an II, promulguée en pleine Terreur, sur la proposition de Barrère, supprime tous les hôpitaux en raison de la supériorité reconnue de l'assistance à domicile.

Dans cette loi, le Comité du Salut public fait une tentative pour créer l'assistance dans les campagnes, jusqu'alors complètement oubliée en cette matière. Elle crée un Livre de la Bienfaisance nationale, sur lequels sont inscrits : 1° Les mères et les veuves ; 2° Les agriculteurs invalides âgés de plus de 60 ans et ayant travaillé vingt ans la terre ; 3°, Les artisans, vieillards ou infirmes du même âge, mais tandis que les premiers ont droit à une pension de 160 francs, ceux-ci ne peuvent obtenir que 120 francs, parce que, dit la loi, ils peuvent toujours augmenter légèrement leurs ressources en s'occupant aux métiers sédentaires.

La Convention décida que loin de cacher les distributions, il fallait, au contraire, leur donner le plus de publicité possible, afin de mieux montrer que personne n'avait à rougir d'en bénéficier. C'est donc au milieu d'une fête organisée dans ce but que, au chef-lieu de chaque district, en présence du peuple, chaque assisté devait toucher le montant du premier semestre de la Bienfaisance Nationale.

Tout ce système reposait sur la vente des biens nationaux, qui devait procurer les ressources nécessaires. Mais les diffi-

cultés pratiques, les résistances locales, ayant arrêté cette vente, l'application de ces lois devenait impossible.

La réaction thermidorienne et le Directoire n'eurent aucune peine à rétablir l'assistance sur les principes qui la régissaient avant la Révolution, par les lois du 16 vendémiaire et du 7 frimaire an V.

Les hospices sont rétablis et les biens nationalisés leur sont rendus par la loi du 16 vendémiaire an V, soit en nature, soit sous forme d'une rente équivalente. D'autre part, la loi du 7 frimaire établit le droit des pauvres sur les entrées dans les spectacles, droit qui n'a jamais cessé d'être perçu.

L'œuvre du Directoire a donc eu plus d'effet que celle de la Révolution.

III. — L'ASSISTANCE AU XIX^{e} SIÈCLE

De tous les rapports de La Rochefoucauld, de toutes les résolutions votées, de tous les décrets promulgués pendant la période révolutionnaire, il ne restait donc rien.

a) Retour progressif à l'obligation supprimée par le Directoire

Le principe de l'assistance obligatoire, si brillamment posé, ne fut donc jamais appliqué, et il nous faudra près d'un siècle pour qu'il réapparaisse à nouveau.

En effet, l'assistance n'est pas rayée de notre législation. Mais elle n'est plus que facultative, en même temps que locale.

La puissance publique ne s'en désintéresse pas, mais son rôle consiste surtout à aider la charité privée. Et encore son intervention ne se fait pas d'une façon directe. La commune, qui est la base de l'assistance, crée, surveille, subventionne, des établissements publics, hospices, hôpitaux, bureaux de bienfaisance, qui donnent les secours nécessaires. Ces établis-

sements sont sous la tutelle de l'autorité publique, qui, le plus souvent, nomme les administrateurs, mais ils conservent la liberté de faire leur réglement comme ils l'entendent, dans la limite, bien entendu, de leurs attributions. En effet, c'est là un nouveau principe : chaque établissement a une mission particulière, l'un secourt les vieillards, l'autre les malades, ou bien les aveugles, les enfants, etc.

L'intervention des pouvoirs publics n'est donc que très légère, ne se produisant, en somme, qu'au second degré, par un intermédiaire.

Mais ces deux principes, appliqués dans leur intégrité, au début du siècle, ne tardent pas à recevoir quelques atteintes. Très lentement, mais d'une façon continue, la conception de l'assistance obligatoire regagne du terrain et, insensiblement, les intermédiaires disparaissent entre les assistés et l'Etat, le département, les communes.

Ce n'est que petit à petit que s'effectuent ces changements, qui ne font un pas décisif que de nos jours, en 1893, par la création de l'assistance médicale. C'est pour les enfants abandonnés que nous voyons pour la premirèe fois l'obligation d'assistance imposée à nouveau aux collectivités locales. La loi du 27 frimaire an V, qui déclarait que les nouveau-nés abandonnés seraient nourris gratuitement par la République, quoique peu appliquée, n'avait, en somme, jamais été abrogée. Un arrêté du 25 floréal an VIII, la loi du 15 pluviôse an XII, et le décret du 19 janvier 1811, en grande partie encore en vigueur, essaient d'améliorer leur situation en réglementant les ressources qui devaient leur être consacrées.

Enfin la loi du 19 mars 1817 rend définitivement obligatoires pour les départements et les communes les subventions nécessaires aux hospices destinés à recevoir les enfants.

De même la loi du 30 juin 1838 impose aux mêmes collectivités les frais d'assistance pour les aliénés. Il est vrai qu'en ces deux matières, les lois de 1866, abrogées d'ailleurs en 1904,

ont enlevé le caractère obligatoire pour le département ; elles constituent néanmoins des documents intéressants dans le sens de la marche vers l'obligation.

Mais tant pour les aliénés que pour les enfants assistés, l'obligation ne se traduit pratiquement que par la possibilité pour l'autorité supérieure d'inscrire d'office la dépense, mais l'individu ou sa famille n'a pas de droit à faire valoir.

Il faut reconnaître d'ailleurs que ces premières dispositions sont dictées moins sous l'inspiration de la théorie du contrat social que par une idée de défense sociale. Au contraire, les tendances de la République de 1848 devaient naturellement la ramener vers les principes de la Révolution. La grande transformation économique qui se formait par la naissance et le développement du machinisme et de l'industrie, poussait au solidarisme et à l'idée d'obligation réciproque entre la société et l'individu. La constitution du 4 novembre 1848, en même temps qu'elle réclame le droit au travail, établit à nouveau le principe de l'assistance obligatoire à base communale. Mais elle ne crée aucune organisation pratique, si ce n'est celle des ateliers nationaux qui échouèrent si complètement.

Le projet présenté à l'Assemblée constituante, le 27 novembre 1848, par M. Dufaure, ministre de l'intérieur, portant une organisation générale de l'assistance publique, par la création de comités cantonaux sous les ordres d'une administration supérieure, ne fut jamais voté. Il avait soulevé l'opposition violente de tous les partisans de l'école libérale et notamment de Thiers qui le considérait comme le commencement du communisme et annonça à son occasion la prochaine faillite de l'assurance et de l'assistance publique obligatoire ! Cependant la loi de 1851 sur les hospices contient une disposition qui donne un droit d'admission dans l'hospice de la commune à tout indigent qui tombe malade sur son territoire.

Sous le second Empire, quelques tentatives de législation sont faites. En 1888, est créé au ministère de l'Intérieur la direction de l'Assistance et de l'Hygiène publiques, chargée de coor-

donner les services et un Conseil Supérieur, ayant pour mission d'éclairer l'administration sur toutes les questions d'assistance.

Enfin la loi de 1883, ou loi Roussel, impose l'assistance pour les enfants moralement abandonnés ou maltraités.

Mais ce n'est en somme qu'avec la loi de 1893 sur l'assistance médicale qu'apparaît véritablement pour la première fois l'assistance entraînant à la fois une obligation pour l'autorité supérieure et un droit pour l'individu.

b) Situation des vieillards et des infirmes avant la loi de 1905

Mais ne sortons pas des limites de notre sujet, et après ce rapide historique qui n'a pour but que d'indiquer les transformations subies par l'idée d'assistance au cours du siècle dernier, examinons quelle fut pendant ce siècle la situation des vieillards, des infirmes ou incurables.

Pendant près de cent ans nous ne trouvons aucun texte qui semble indiquer chez le législateur une préoccupation quelconque de cette catégorie de malheureux. .

Restaient-ils donc sans secours ? Non pas, mais ils bénéficiaient simplement des modes généraux d'assistance au même titre que les autres.

Tout d'abord ils sont secourus par les bureaux de bienfaisance. Mais ces établissements dont la création est facultative pour la commune et dont les ressources sont parfois très limitées, ne peuvent donner aux vieillards et aux infirmes qu'une part très variable qui dépend à la fois de leurs revenus et de leur bonne volonté, et ils ne devaient, conformément à l'esprit qui a guidé leur création, n'accorder que des secours momentanés.

Les vieillards et infirmes peuvent encore être secourus par les hospices et les hôpitaux. Si la Révolution a essayé de les supprimer, au contraire, les efforts de tous les législateurs suivants se sont portés à les multiplier le plus possible, car

il est des cas où l'hospitalisation est absolument nécessaire. Mais leur création est toujours restée facultative, aussi sont-ils en nombre bien trop faible, et, en outre, inégalement répartis. Mais là encore, l'admission est entièrement subordonnée à la volonté des administrateurs. D'ailleurs, pour être admis, il faut remplir certaines conditions de domicile.

Cependant, l'article 3 de la loi du 7 août 1851 spécifie que « les malades et incurables indigents des communes privées d'établissements hospitaliers, pourront être admis aux hospices et hôpitaux du département désignés par le Conseil général, sur la proposition du préfet, suivant un prix de journée fixé par celui-ci, d'accord avec la commission des hospices et hôpitaux. »

De même, l'article 43 de la même loi autorise les Commissions administratives des hospices dont les ressources sont suffisantes, à admettre gratuitement les malades ou incurables des autres communes. Mais cet article est d'une application toute facultative et d'ailleurs peu fréquente. Il n'y a qu'un cas dans lequel la Commission ne peut refuser l'admission, c'est lorsqu'un individu privé de ressources tombe subitement malade (art. I de la loi). Elle a alors un recours contre la collectivité responsable, sauf pour les dix premiers jours du traitement.

Ce mode d'assistance, tout en rendant de grands services, est donc insuffisant. Il arrivait d'ailleurs souvent que les lits sont immobilisés par des incurables, alors qu'ils pourraient être plus utilement occupés par des malades, qui restent sans soins faute de place.

Nous devons aussi mentionner les dépôts de mendicité qui, dans bien des cas, sont devenus de véritables lieux d'hospitalisation. Ce ne sont pas seulement les condamnés pour vagabondage qui y sont recueillis, mais aussi de nombreux indigents dont certains ont dû, pour obtenir l'entrée, rechercher une condamnation. Mais ces dépôts sont peu nombreux.

Ajoutons que la loi de 1851 autorise les hôpitaux à employer une partie de leurs revenus à des distributions de secours à domicile. Cette quote-part, qui était du cinquième, a été portée au quart par la loi de 1873, sous réserve de l'approbation du Conseil général. C'est le premier texte législatif qui consacre la supériorité du secours à domicile.

c) Travaux préparatoires de la loi de 1905

Telle était donc la situation, qui aurait été lamentable si la bienfaisance privée n'avait pas été là pour combler une partie des vides. Elle devait rester telle jusqu'à ces dernières années, mais avant qu'on aboutisse à la loi de 1905, diverses tentatives avaient été faites par le législateur, dont quelques-unes suivies d'un commencement d'exécution. Il sera intéressant de suivre sur ce point les travaux parlementaires.

Ce n'est guère qu'à partir de 1888 que la question fut réellement à l'ordre du jour. Jusque-là, diverses propositions de loi avaient été faites, soit à l'Assemblée Nationale, soit à la Chambre et au Sénat, mais aucune n'aboutit, aucune même ne fut sérieusement prise en considération.

Mais le 1er août 1888, une circulaire de M. Henri Monod, directeur de l'Assistance publique au Ministère de l'Intérieur, adressée aux préfets, les invite à appeler l'attention des Conseils généraux sur cette situation.

Après avoir montré la faiblesse des secours accordés par les Bureaux de Bienfaisance, dont 19.111 communes étaient encore dépourvues, et la supériorité de l'assistance à domicile, M. Monod donne en exemple le département de l'Indre, qui, depuis octobre 1872, avait organisé un service d'assistance aux vieillards et aux infirmes, par la distribution de mensualités de 10 francs. Pour éviter les abus, les demandes devaient être adressées par le maire, avec l'engagement pris par le Conseil municipal de payer les deux cinquièmes de la dépense, soit

4 francs. Le nombre des assistés du département ne dépassait pas cent, ce qui était bien peu, mais il y aurait là, néanmoins, une initiative remarquable.

Un système analogue, et peut-être plus perfectionné, fonctionnait avec régularité dans la Marne. La part des communes variait de 5 à 55 pour cent, suivant leurs revenus, et la dépense totale, avec aussi des secours annuels de 120 francs, s'élève à 25.000 francs environ.

En conséquence, chaque préfet était invité à soumettre la question à son Conseil général, pour lui demander si, à son tour, il ne serait pas disposé à jeter les bases d'une organisation de secours à domicile en faveur des vieillards et des infirmes, en s'inspirant des habitudes locales et des nécessités de l'assistance de chaque département.

Certains Conseils généraux, Lot, Eure-et-Loir, Rhône, etc., par exemple, suivirent ces indications, mais 39 déclarèrent ne pouvoir, pour des raisons budgétaires, imiter l'Indre. Certains, même, refusèrent par raison de principe.

Une enquête faite en 1895, par le Ministre de l'Intérieur, établira qu'à cette date, 15 à 20 départements seulement avaient organisé quelque chose.

L'Exposition de 1889 fut l'occasion de réunir un Congrès international d'Assistance publique et de bienfaisance privée qui tint plusieurs séances, du 28 juillet au 4 août, et auquel assistèrent les représentants de 35 nations.

En ouvrant les travaux, M. Henri Monod put, avec raison, déclarer que la législation française n'avait rien fait pour le vieillard ou l'infirme. Il proposa la résolution suivante, qui est adoptée : « L'assistance publique doit être rendue obligatoire par la loi, en faveur des indigents qui se trouvent temporairement ou définitivement dans l'impossibilité physique de pourvoir aux nécessités de l'existence ».

Entre temps, les réponses, favorables ou défavorables, des Conseils généraux, avaient été soumises au Conseil Supérieur de l'Assistance publique. La question parut assez importante

à celui-ci pour être soumise à une Assemblée générale, qui nomme comme rapporteur M. Sabran, président du Conseil d'Administration des Hospices Lyonnais. Le Conseil se livra à une étude approfondie, et, après trois années de travail, celui-ci déposa son rapport, qu'on peut considérer comme le premier projet méthodique de réforme de l'assistance.

Selon lui, l'assistance doit être obligatoire, communale, avec subventions de l'Etat et des départements, d'après la situation de la commune et avec des conditions de domicile de secours assez sévères. L'obligation reconnue par M. Sabran n'était pas celle du droit commun, qui reconnaît un droit en regard de tout devoir. M. Sabran aurait voulu que l'obligation créée par la loi eut un caractère particulier, ne reconnaissant aucun droit à l'assisté, mais imposant seulement à la collectivité le devoir de secourir le malheureux qui ne pouvait l'être par sa famille.

Mais cette atténuation ne fut pas adoptée par le Conseil Supérieur. De même, le rapport admettait que les communes ou syndicats de communes qui justifieraent avoir organisé le service de façon suffisante, conserveraient leur organisation particulière.

Un commencement d'exécution eut lieu par le vote de la loi d'assistance médicale de 1893, mais rien ne fut fait pour les vieillards et les infirmes. Cependant, la Chambre allait, une fois encore, affirmer la nécessité d'une nouvelle loi.

En même temps, les rapports à la Société Générale des Prisons et au Conseil Supérieur des Prisons, qui s'occupaient de la lutte contre le vagabondage, demandaient que les infirmes et les vieillards soient secourus. Le cinquième Congrès pénitentiaire international de Paris, en 1895, adoptait une résolution qui commençait ainsi : « La société a le droit de prendre des mesures de conservation sociales, et même coercitives, contre les mendiants et les vagabonds. A ce droit correspondent le devoir d'organiser, suivant une méthode rationelle, l'assistance publique, les secours privés et le patronage. »

Au moment du vote du budget de l'année suivante, on inscrit au chapitre 13 du budget du Ministère du Commerce une somme de deux millions pour la bonification des retraites des travailleurs, et pendant la discussion, la Chambre adopte à l'unanimité la résolution suivante :

« La Chambre, résolue à organiser dans le plus bref délai « possible l'assistance aux infirmes et aux vieillards indigents, « par la contribution des communes, des départements et de « l'Etat, prend acte de la promesse faite par le Gouvernement « de proposer, dans le budget de 1897, les crédits nécessaires « pour jeter les premières bases de cette organisation. »

Au Congrès d'assistance de Rouen, en 1887, M. Barthou, Ministre de l'Intérieur, disait que, puisque l'initiative individuelle, l'épargne, la prévoyance, les sociétés de Secours Mutuels, n'avaient pas pu résoudre le problème de l'assistance aux vieillards, on devait « à la tradition constante de tous les hommes de la Révolution » en faire une obligation inscrite par la loi à la charge de l'Etat, du département, des communes.

Enfin, dans la loi des Finances du 29 mars 1897, on inscrit sous l'article 43, une somme de 600.000 francs pour représenter la part contributive de l'Etat dans les pensions qui seront constituées par les départements et les communes, d'accord avec les Conseils généraux. Ces pensions varieront de 90 à 200 francs, la commune est subventionnée par le département et celui-ci par l'Etat, mais la part de celui-ci est limitée à 50 francs et le nombre des pensions ne devra pas dépasser deux pour cent.

Ne peuvent être admis que les Français privés de ressources, incapables de subvenir aux besoins, âgés de plus de 70 ans, ou bien infirmes et incurables.

Mais aucune obligation n'est imposée aux départements et aux communes, qui restent absolument libres. Aussi, peu de départements se laissèrent persuader. En 1897, quatorze d'entre eux commencèrent une organisation pour laquelle la part de l'Etat ne monta qu'à 13.041 fr. 94.

Mais là ne s'en était pas tenu le Gouvernement. Il avait chargé le Conseil d'Etat de mettre à l'étude un projet. Les sections de Législation et de l'Intérieur réunies prennent pour base le projet du Conseil Supérieur, et l'assemblée générale présente un projet dont M. De Mouy, maître des requêtes, fut le rapporteur. Mais ce projet ne répondait pas aux vœux plusieurs fois formulés par les Chambres, car il n'établissait qu'une assistance facultative, dont la base n'est pas communale et dans laquelle l'action du corps électif est nulle.

Aussi, le Gouvernement propose un autre projet, dont on peut ainsi résumer les principales lignes : 1° Nécessité, pour être secouru, d'être Français, indigent, âgé de 65 ans ou atteint d'infirmité incurable, absence de secours privés (dette alimentaire, bienfaisance privée ou publique par les hospices ou bureaux de bienfaisance) ; 2° Assistance à domicile préférée à l'hospitalisation ; 3° Domicile de secours fixé à dix ans pour vieillards, 15 ans pour infirmes, avec la distinction entre le domicile communal, départemental ou national ; 4° La dépense est répartie entre trois collectivités, suivant le barême de la loi de 1893 légérement modifié. Elle est obligatoire ; 5° La liste est préparée par le Bureau d'Assistance et adoptée par le Conseil municipal ; 6° Appel formé suivant les principes de la loi de 1893.

Plusieurs de ces dispositions se retrouvent dans la loi de 1905. Mais la chute du Ministère empêcha le dépôt du projet.

L'initiative gouvernementale était arrêtée pour plusieurs années, mais de nombreux projets sont déposés par les parlementaires, à la Chambre et au Sénat.

En 1895, le projet Rey et Lachièze s'inspire du rapport du Conseil Supérieur de l'Assistance et de la loi de 1893. Il est l'objet d'un rapport favorable de M. Fleury-Ravarin.

Le projet Strauss, déposé au Sénat en 1898, diffère peu : le point le plus particulier est la création d'un barème complémentaire C qui représente une subvention directe de l'Etat aux communes, subvention proportionnelle au coefficient d'indigence de la commune.

Mais la sixième législature se termine avant la discussion, de même que la septième, pendant laquelle M. B. Martin fait un rapport sur la proposition Rey et Lachièze, qui avait été reprise.

Cependant, une amélioration était apportée à la législation existante. Nous avons vu que l'invitation adressée au Conseil général par l'inscription au budget d'une somme de 600.000 fr. avait eu un peu de succès. Si, en 1898, le nombre des départements ayant organisé ce service passe de 14 à 41, à partir de ce moment, il reste presque stationnaire. Il nous est facile, d'ailleurs, de nous en rendre compte.

ANNÉES	Nombre de départements	Contributions de l'Etat
1897	14	13.041.94
1898	41	65.053.38
1899	49	100.152.95
1900	52	114.351.19
1901	52	135.146.15

C'était un insuccès. Quelle en était la cause ? Etait-ce comme dit M. Ribot, à la tribune, les défauts de barèmes qui ne tenaient compte que de la valeur abstraite du centime, alors que deux communes qui ont le même centime peuvent avoir une population et un territoire doubles ? N'est-ce pas plutôt la liberté laissée aux conseils municipaux qui, dit M. Monod, au cours de la discussion, sont presque justifiés à penser qu'ils n'ont pas le droit de disposer des deniers communaux, tant que la loi ne leur en fait pas une obligation.

Dans l'espoir d'augmenter le nombre des pensions, sur la proposition de la commission du budget de 1902, on proposa d'abaisser de 90 à 50 francs le minimum fixé pour la pension et d'élever par contre de 50 à 60 francs le maximum de la part de l'Etat. En outre, la part communale est diminuée de 10 % au détriment de la part de l'Etat. Le résultat fut en effet

immédiat. Dans l'année qui suivit, le nombre des pensions s'est élevé de 50 %, leur total accru de 2/5 et l'accroissement continua les années suivantes.

Cependant une amélioration était apportée, avec la huitième législature, nous voyons réapparaître la proposotion Rey, ainsi qu'une proposition Bienvenu-Martin, Audiffred, Barthou, etc... qui ne diffèrent que par quelques points de détails peu importants.

Ces deux propositions furent transmises à la commission d'assurance et de prévoyance sociale présidée par M. Millerand qui prit l'importante délibération suivante qui mérite d'être reproduite en entier.

« La commission, considérant qu'il est du devoir de la République d'instituer un service public de Solidarité Sociale.

« Que la solidarité sociale diffère essentiellement de la charité en ce qu'elle reconnaît aux intéressés définis par la loi un droit qu'elle leur donne un moyen légal de faire valoir ;

« Que le principe de la solidarité sociale inspire et commande deux formes distinctes de réalisation : l'assurance et l'assistance;

« Considérant que son but est de continuer à tous les membres de la nation des moyens de s'assurer, par leurs seules ressources personnelles, une retraite de vieillesse ou d'invalidité ;

« En ce qui touche l'assistance :

« Considérant que dans tous les cas où pour une raison quelconque un vieillard ou un invalide se trouve privé de toutes ressources, le devoir strict de la nation est d'intervenir pour l'assister ;

« Considérant que la conclusion nécessaire de ces principes est l'obligation pour tous les membres de la nation de participer aux charges de la solidarité sociale ;

« Décide la création, selon les principes, d'un service public de solidarité sociale et de prendre pour base de ses travaux les deux rapports déposés au nom de la commission précédente, par MM. Guieysse et Bienvenu-Martin, qui lui ont été envoyés sous forme de proposition de loi. »

Enfin, le 4 avril 1903, M. Bienvenu-Martin déposait avec son rapport le texte de la proposition élaborée par la commission.

Dès le 27 mai, la discussion commençait par la proclamation de l'urgence. La discussion longue et approfondie dura les neuf séances des 27, 29, 30 mai ; 4, 8, 9, 11, 12 et 15 juin, et se termina ce jour-là après l'examen des 41 articles de la loi et des 84 amendements par une adoption par 552 voix contre 3. Des modifications assez importantes avaient d'ailleurs été introduites.

Transmis au Sénat, celui-ci nomma pour l'examiner une commission de neuf membres, présidée par M. Labiche, qui désigna comme rapporteur M. Paul Strauss, auteur lui-même d'une proposition.

Cette commission ordonna une nouvelle enquête administrative sur le nombre probable des assistés. Celle-ci ayant laissé entrevoir que les prévisions de la Chambre étaient inférieures à la réalité, la commission des finances déclara que, sans méconnaître l'intérêt qu'il y avait à créer le service d'assistance on ne pouvait songer à imposer à l'Etat une nouvelle charge de 17 millions.

On pouvait donc craindre pour la loi. Cependant il n'en fut rien, et M. Strauss déposa son rapport, mais celui-ci se ressentit certainement de ces préoccupations financières.

Il n'est plus question d'établir, comme l'avait voté la Chambre, un service de solidarité sociale. L'assistance est bien appelée obligatoire, mais seulement en ce qu'il y a un devoir pour la collectivité, sans réciprocité pour l'individu, qui cependant peut faire valoir non pas son droit mais ses titres à l'assistance. Il ne s'agit donc plus d'ayant droits « comme les avait appelés la Chambre, mais d'assistés ».

La discussion commencée le 8 juin 1905, occupa les séances des 8, 9, 15 et 16 juin pour la première lecture, et celles des 6 et 7 juillet pour la seconde, pendant laquelle quelques modifications furent encore votées.

Revenues à la Chambre, les modifications votées au Sénat, dont nous avons donné un aperçu et qui en changeaient sur quelques points, et non des moindres, le caractère devaient naturellement amener des protestations. Elles furent formulées avec éloquence par M. Mirman, qui demanda que l'on restitue à la loi son caractère d'œuvre de solidarité sociale. Mais afin de ne pas retarder l'application de la loi, considérant le progrès considérable qu'elle constituait déjà, la Chambre après y avoir consacré les séances des 6 et 7 juillet, la vota telle qu'elle avait été établie par le Sénat, dans sa séance du 13 juillet.

Elle fut promulguée à la date du 14 juillet.

d) L'obligation dans la loi

C'est donc le principe de la reconnaissance du droit à l'assistance qui fut l'objet des discussions les plus vives et retarda le vote définitif. Celui-ci ne fut unanime en faveur de la loi que parce qu'il y eût somme toute une transaction entre les deux partis.

Beaucoup de ceux qui admettaient l'intervention de l'Etat ou même la considérait comme simple exécution d'une dette sociale ne voulaient pas reconnaître comme corrélation un droit pour l'assisté.

Cette obligation qui n'est pourtant pas une nouveauté, puisque même avant la Révolution Montesquieu la réclamait, a été admise par de nombreux pays depuis longtemps.

En Angleterre, dès le XVI^e^ siècle, la loi d'Elisabeth la reconnaissait en établissant le *poor rate*, dons que les pasteurs recueillent et qui peuvent être imposés s'ils ne sont pas versés volontairement. Elle se réalise ensuite sous la forme du Workhouse, moitié hospice, moitié geôle, institution de défense sociale autant que d'assistance ; le secours à domicile n'étant admis que pour les cas exceptionnels.

Des modifications importantes ont été apportées à la législation, notamment par l'adoption de la loi de 1909 sur les pensions

de vieillesse qui ne sont accordées qu'aux indigents intéressants; la loi, conservait le droit d'imposer aux autres l'assistance sous forme d'une hospitalisation avec travaux obligatoires et par la loi du 16 décembre 1911 qui institue une organisation des plus hardies pour l'assurance contre la maladie et l'invalidité.

L'Espagne, l'Italie, le Portugal n'ont, il est vrai, aucune assistance publique organisée et s'en remettent à la charité privée, et dans la Belgique le législateur préfère l'encouragement à la prévoyance sous forme de prime. Mais on peut dire que l'obligation est à la base de l'assistance dans tous les pays de civilisation germanique ou scandinave, sauf la Hollande où cependant l'assistance privée est fortement organisée et coordonnée pour éviter les doubles emplois. La loi danoise du 27 juin 1891 particulièrement remarquable et qui a servi de modèle à la loi anglaise porte que tout vieillard de 60 ans a droit à être secouru en cas de besoin : on ne fait exception que pour ceux qui ont été condamnés ou ont été secourus depuis au moins dix ans par l'assistance publique.

En Allemagne elle était déjà intallée en 1794 et elle fut maintenue sous divers titres. La loi de 1842 dit que tout pauvre a droit au strict nécessaire. En 1871, l'obligation fut étendue à tout l'empire, chaque Etat fit sa loi d'exécution.

Pour l'assistance médicale, l'obligation va plus loin que en France : l'assistance peut être « requise » et elle permet des modes de traitement tel l'envoi à la campagne, que la loi française n'admet pas, comme trop onéreux. Il est vrai que l'Ordonnance prussienne de 1840 avait créé des caisses régionales d'assurances pour la maladie que les communes pouvaient rendre obligatoires pour les travailleurs, faculté dont beaucoup usèrent.

Mais peu à peu la théorie de l'assistance se modifie peut-être sous l'influence du développement de l'idée de prévoyance. L'obligation imposée à l'Etat ne donne pas au citoyen un droit mais seulement une prétention d'être secouru. L'organe local

en faisant l'assistance remplit un devoir envers l'Etat et non envers l'individu. Celui-ci ne peut se servir que de la voie administrative pour faire sa réclamation : sa demande est examinée en 1re instance par l'autorité même qui a pris la décision et contre laquelle d'ailleurs il a un droit de recours auprès des Conseils Supérieurs de l'assistance.

C'est somme toute la théorie qui a été défendue en France lors du vote de notre loi.

Les propositions adoptées par la Chambre reconnaissaient très nettement ce droit, mais le Sénat n'osa pas être aussi affirmatif. L'expression « droit à l assistance » disparut de l'article premier et remplacée par une expression plus vague. C'était vouloir reconnaître le droit social d'assistance en niant le droit individuel.

Mais ce qu'on n'a pas fait disparaître de la loi ce sont les dispositions qui assurent pratiquement et légalement, nous le verrons, l'exercice du droit de l'indigent. Tout assisté qui estime ne pas recevoir ce qui lui est dû a le moyen de formuler des réclamations non pas selon le bon vouloir d'autorités administratives toutes puissantes mais d'après des règles précises et impossibles à éluder par des commissions régulièrement constituées et auxquelles nous devrons reconnaître le caractère de juridiction.

Le législateur a donc reculé devant la déclaration de principe du droit à l'assistance, mais il a pris toutes les dispositions pour en assurer pratiquement l'application.

e) Mise en application de la loi

Cependant l'application en était retardée par l'article 41 jusqu'au 1er janvier 1907, le Sénat avait avec raison fait remarquer l'impossibilité pour les conseils généraux dont la session allait s'ouvrir, de tout organiser pour le début de 1906.

En effet un rôle considérable était réservé à ceux-ci, puisque c'est l'administration départementale qui centralisait les ser-

vices suivant un règlement qui devait être voté par le Conseil général.

En outre de cette élaboration, les conseils généraux tiennent d'articles de la loi elle-même d'autres attributions importantes. C'est lui qui examine les taux fixés par chaque commune, les accepte ou les refuse, qui établit les listes des hospices tenus de recevoir les assistés, suivant un prix de journée fixé par le préfet, mais pour lequel il donne un avis qui approuve les traités passés avec les particuliers ou les établissements privés, c'est lui enfin qui fixe le budget départemental.

Cependant dès le 29 juillet, une circulaire ministérielle adressée aux préfets expliquait la portée de la loi et les invitait à mettre la question a l'ordre du jour des assemblées départementales. Celles-ci, dans leur session d'août, se contentèrent en général de nommer des commissions d'études.

Pendant ce temps le décret du 14 avril portant règlement d'administration publique délibéré au conseil d'Etat, après avoir été étudié par une commission spécialement nommée au ministère de l'Intérieur crée un service financier départemental et est développé par les circulaires du 16 avril sur l'organisation administrative et du 18 août sur l'organisation financière. La première contenait des modèles de règlement départemental et de traités à passer avec les particuliers ou avec les hospices.

La loi entra en application à des dates variables, suivant les départements, mais somme toute assez rapidement.

II. DU CHOIX D'UN MODE D'ASSISTANCE

Il était important de déterminer sous quelle forme serait accordée l'assistance : le législateur avait à choisir entre l'hospitalisation et le secours à domicile. Celui-ci est une conception assez moderne de l'Assistance. La Constituante, dans son organisation nationale de l'assistance, avait compris sa supériorité. « C'est par les soins mutuels que l'esprit de famille se conserve, que les liens naturels se resserrent, que la bonté se cultive, que les mœurs se perfectionnent dit le 4e rapport du comité de mendicité. » Mais ces idées n'eurent pas le temps d'être appliquées. Les hôpitaux ne furent pas d'ailleurs complètement abandonnés. Dans le projet de la Rochefoucauld, l'assistance à domicile était accordée à 60 ans, mais ce n'est qu'à 70 que l'hospitalisation pouvait être imposée, et pour cela, chaque département devait avoir un établissement, avec un en plus pour chaque ville de 100.000 habitants. La loi de la Terreur supprimant les hôpitaux ne fut pas appliquée.

La seule loi importante faite par la législation intermédiaire, celle de 1851, ne se préoccupait que des hôpitaux et hospices : les bureaux de bienfaisance distribuaient bien des secours en argent, mais ils ne devaient, d'après l'esprit qui avait présidé à leur création, donner qu'une aide momentanée. L'assistance permanente était réservée à l'hospitalisation.

La loi de 1893 sur l'assistance médicale et la loi de 1897 sur l'assistance facultative des vieillards avaient, les premières, appliqué le secours à domicile. Celui-ci s'imposait au législateur, il fut adopté sans opposition. Ses avantages ne peuvent être contestés.

Il laisse l'assisté au milieu des siens, il évite pour lui la tristesse d'une séparation, d'un internement dans un asile où tout

lui rappelle à chaque instant sa triste situation, où il ne vit qu'au milieu d'autres malheureux comme lui et dans la misère desquels il peut voir refléter sa propre déchéance.

Séparé non seulement des membres de sa famille et de ses amis, mais aussi de sa femme, si elle vit encore, soumis à une discipline nécessaire, mais qui même très douce est très pénible à son âge, il mène une vie monotone et sans joie.

Chacun a pu se rendre compte de la répulsion qu'inspire le mot hospice au vieillard sans ressources, répulsion que ni les installations modernes, hygiéniques et confortables, ni les soins prodigués par un personnel et des docteurs pleins de dévouement n'ont jamais pu vaincre.

Mais le secours à domicile est aussi plus moral, parce qu'il ne permet plus au parents de se désintéresser des vieillards : il oblige le fils à prodiguer au père infirme et âgé les soins que la nature lui fait un devoir de lui donner. Les liens familiaux, dont on regrette parfois le relâchement, n'ont qu'à y gagner.

Mais enfin il est une autre considération importante :

Il est beaucoup plus économique; un hospitalisé implique une dépense journalière de 1 franc à 1 fr. 75, tandis que les mensualités accordées pourront n'être au maximum que de quinze à vingt francs (1).

L'assistance pourra donc s'étendre à plus de personnes. D'ailleurs tout en reconnaissant que l'hospitalisation obligatoire aurait écarté un assez grand nombre des 500.000 assistés actuels,

---

(1) *Quel est le prix de la journée de chaque hospitalisé vieillard ?*

Lyon, 1 fr. 50 ; Lille, 1 fr. 25 (incurables, 1 fr. 50) ; Nantes, 1 fr. 37 (incurables, 1 fr. 45) ; Saint-Etienne, 1 fr. 50 ; Le Hâvre, 1 fr. 25 ; Roubaix, 1 fr. 35 ; Nancy, 1 fr., 1 fr. 25 et 1 fr. 75 ; Amiens, 1 fr. 20 (incurables, 1 fr. 45) ; Angers, 1 fr. 25 ; Nîmes, 1 fr. 13 ; Montpellier, 1 fr. 30 ; Grenoble, 1 fr. 22, 1 fr. 40 et 1 fr. 65 ; Dijon, 1 fr. 25 ; Rennes, 1 fr. 10 ; Tours, 400 fr. par an ; Versailles, 500 fr. par an ; Caen, 1 fr. ; Le Mans, 1 fr. 25 ; Toulon, 1 fr. 635.

on peut cependant se demander s'il aurait été possible de construire assez d hospices pour satisfaire à toutes les exigences (1).

Un seul argument pouvait être cité contre les secours à domicile, c'est que les abus sont avec lui plus à redouter qu'avec l'assistance dans une maison spéciale, comme le Workhouse anglais. En effet tous les pays qui ont adopté l'assistance obligatoire, ont pris des dispositions pénales que nous aurions bien dû prendre chez nous. Ces pays n'ont accordé le secours à domicile qu'aux indigents véritablement intéressants, et se sont réservé le droit d'imposer l'hospitalisation avec travail forcé aux autres.

Le secours à domicile fut adopté, mais on ne pouvait exclure complètement l'hospitalisation. Celle-ci peut dans certains cas être préférable pour le vieillard sans famille et sans abri et pour les incurables dont l'état réclame des soins spéciaux. Cette exception déjà admise par l'assistance médicale était nécessaire. M. Hermann Sabran, dans le rapport qu'il adressait en 1891 au Conseil Supérieur de l'Assistance Publique (fasc. 32), déclarait que si l'assistance à domicile devait être la règle pour les vieillards, elle ne devait être que l'exception pour les infirmes ou incurables dont la situation est souvent aggravée par le manque de soins et la misère, misère que leur présence ne fait qu'augmenter.

La loi prévoit donc l'hospitalisation, mais on peut le dire à titre exceptionnel, et le législateur a bien marqué sa préférence pour le secours à domicile en autorisant l'assisté à refuser l'hospitalisation si elle lui était offerte (2). La loi prévoit aussi deux autres modes qu'on peut considérer comme tenant à la fois des

---

(1) M. Mirman a déclaré au cours du Congrès des établissements de bienfaisance qui s'est tenu à Saint-Etienne, en mai 1913, qu'il existe actuellement en France 1.143 hôpitaux ou hospices, comptant 224.000 lits, et soignant 718.000 malades et 110.000 vieillards ou infirmes. Leur budget est de 192 millions.

(2) Le Gouvernement a proposé de supprimer cette faculté.

deux premiers : le placement familial, c'est-à-dire le placement dans une famille moyennant une indemnité mensuelle, et enfin l'hospitalisation réduite au logement

I. — ASSISTANCE A DOMICILE

a) Fixation théorique du taux mensuel d'assistance

L'assistance à domicile consiste dans le paiement d'une allocation mensuelle. Mais suivant quels calculs sera basée cette allocation et quelle est l'autorité qui sera chargée de la déterminer ? C'est ce que nous allons étudier. Nous verrons ensuite sous le chapitre suivant l'application de ces principes à chaque cas particulier.

La Chambre avait à choisir entre deux systèmes : l'un de la commission de prévoyance, l'autre de M. Mirman, et de ce choix devait dépendre réellement le caractère de la loi et aussi son efficacité.

Dans les deux systèmes c'est le conseil municipal qui dresse la liste d'assistance, mais selon les principes qui diffèrent de l'un à l'autre. Avec la commission, le conseil municipal avait pleins pouvoirs pour apprécier si le postulant était en situation d'obtenir l'assistance ou s'il avait des ressources suffisantes pour vivre. Pour le savoir, il devra, comme aujourd'hui le bureau de bienfaisance, faire une enquête sur les ressources de chacun et apprécier en toute liberté la mensualité qui doit être accordée. La loi n'établit aucune règle précise pour la fixer. C'est le système qui est adopté en Belgique et en Danemark, avec cette différence qu'en Belgique le secours est fixe, tandis qu'en Danemark il varie selon les besoins.

Avec le projet de M. Mirman le rôle du Conseil Municipal est tout autre. Avant d'avoir été saisi par aucune demande individuelle, il fixe une fois pour toutes, le minimum qu'il considère comme nécessaire pour assurer l'existence d'une personne

dans la commune, ce que M. Mirman appelle le « minimum alimentaire ». Il n'aura plus alors qu'à comparer les revenus de chaque postulant avec la somme fixée. Si celui-ci n'a aucune ressource et que bien entendu il remplisse les conditions fixées par l'article premier, il reçoit toute la mensualité ; s'il a quelques ressources il reçoit la différence entre celle-ci et le taux fixé, si ses revenus dépassent ce taux il n'a droit à rien.

Ces deux systèmes diffèrent du tout au tout. Avec le premier, le conseil municipal a une grande liberté, partant les abus sont plus à craindre. En effet, à quelles conditions aura-t-on droit à l'assistance ? quelles ressources seront jugées suffisantes pour que la demande soit écartée ? la loi n'en dit rien, elle ne définit pas l'indigent. Il sera donc facile au conseil de faire varier la règle pour chaque cas particulier, suivant qu'il aura ou non le désir de secourir l'intéressé. D'ailleurs il n'a pas seulement le droit d'accorder ou de refuser l'assistance, mais aussi celui en l'accordant de fixer un taux à la mensualité, et en admettant même que celui-ci ne puisse varier que dans des limites fixées par la loi, il est à craindre, comme le disait M. Mirman, que les vieillards ne soient divisés en catégories de 5, de 10, de 20 francs, non pas suivant leur degré d'infortune, mais selon le degré de sympathie ou d'amitié qu'ils inspirent au conseil municipal.

Ces inconvénients semblent disparaître avec le deuxième système : l'assisté n'est pas désarmé contre la décision.

En effet, pour rejeter sa demande ou ne l'admettre qu'en partie, il faudra établir exactement ses revenus. Or, comme dit M. Mirman, en appuyant son amendement, « il me sera relativement facile, si vous affirmez que j'ai 50 ou 100 francs de revenus, de prouver que votre assertion est erronnée, si elle l'est en effet, et d'exiger que vous établissiez la preuve de votre affirmation. Mais si vous attachez le caractère d'indigence à un certain nombre de conditions que vous ne prenez pas la peine de définir, il m'est totalement impossible de démontrer que je suis indigent et que, par conséquent, j'ai droit aux

pensions prévues par la loi, parce qu'il m'est impossible d'établir que je remplis les conditions inconnues que vous vous refusez vous-même de définir et de préciser. » Un appel pouvait bien être fait devant une commission cantonale, mais là comme devant le conseil municipal la liberté d'appréciation n'était limitée par aucune règle ou définition.

Mais nous l'avons vu, c'était une loi de solidarité sociale et non une loi de bienfaisance qu'il était dans l'esprit des Chambres de faire. La pension peut varier de commune en commune, en raison des conditions d'existence, mais dans une même commune tous les vieillards dépourvus de toute ressource doivent être traités de la même manière. La proposition Mirman offrait à ce point de vue plus de garantie, elle enlevait au secours accordé le caractère de libéralité librement consentie, pour lui donner celui de reconnaissance d'un droit naturel simplement consacré par la loi. Aussi fut-il adopté.

Le choix d'une indemnité invariable n'a même pas été envisagée. Le législateur a estimé que l'assistance doit être mesurée aux besoins présumés de celui qui la réclame. Ces besoins varient suivant trois facteurs : l'état physique des individus, le commencement des ressources, le prix de la vie dans la résidence.

Mais qui fixera pour chaque commune le taux de cette allocation ? Le conseil municipal. En effet l'assistance est, en principe, communale, c'est par la commune que doivent être désignés les bénéficiaires, car c'est elle qui est en meilleure situation pour les connaître : n'est-ce pas aussi la commune qui pourra fixer le plus exactement la somme strictement nécessaire à une personne absolument dénuée de ressources pour subsister pendant un mois (1).

Mais nous savons combien les excès contraires étaient également à craindre ; aussi le législateur créa-t-il deux mesures

---

(1) Les frais pour maladies ne doivent pas entrer en ligne de compte, car l'assisté continuera à bénéficier des dispositions de la loi de 1893.

destinées à assurer l'efficacité de la loi : 1° la délibération du conseil municipal ne devient applicable qu'après avoir été approuvée par le conseil général et par le ministre de l'Intérieur ; 2° le taux ne pourra varier qu'entre un maximum et un minimum qui est fixé par le même article 20.

Cette nécessité d'approbation par le ministre de l'Intérieur et par le conseil général est très naturelle : le département et l'Etat ne doivent-ils pas intervenir dans le paiement pour une grande partie de la dépense, la plus grande même ?

La Chambre s'était cependant contentée du contrôle de l'assemblée départementale : l'intervention du ministre comme représentant de l'Etat avait bien été réclamée, mais après une sérieuse discussion elle n'avait été admise que dans les cas exceptionnels où le taux mensuel communal aurait été porté à 20 francs.

Mais, devant le Sénat, la participation de l'Etat fut augmentée dans de grandes proportions par l'adoption de nouveaux barèmes, aussi une approbation par le Ministre apparut comme nécessaire et fut adoptée en deuxième lecture.

Ce n'est qu'après avoir été adopté par le Conseil municipal et le Conseil général que le taux est soumis à l'approbation du Ministre de l'Intérieur pour devenir définitif. Mais sauf pour le cas où la mensualité dépasse 20 francs, la loi n'a pas indiqué comment seraient résolus les conflits qui pourraient s'élever entre ces deux autorités.

Si le taux adopté par le Conseil municipal n'agrée pas au Conseil général, quels seront les pouvoirs de celui-ci ? Cette question peut avoir de l'intérêt au moment de la revision quinquenale de taux communaux. Le silence de la loi sur ce point a causé de nombreuses hésitations dans les départements, si l'on s'en rapporte au nombre des demandes de renseignements adressées au Ministère de l'Intérieur. Celui-ci n'a pu que répondre que le seul pouvoir du Conseil général était de refuser l'approbation et d'ajourner sa décision. Le Préfet devra essayer d'amener l'accord entre les deux assemblées, et, si elle ne peut se

faire, il saisit le Ministre. Le pouvoir de celui-ci n'est pas défini en cette matière, mais en adoptant le plus faible des deux chiffres, il reste dans la légalité, puisque l'accord est fait jusque-là. Le Conseil d'Etat a été appelé à juger la question, mais son arrêt ne donne pas une solution pratique, puisque, après avoir simplement confirmé que le Conseil général et le Ministre ne peuvent qu'approuver ou rejeter le taux proposé, il ajoute que le Ministre excède ses pouvoirs en imposant le taux maximum. Mais si un Conseil refusait de fixer un taux ou persistait à en maintenir un manifestement insuffisant, la circulaire du 16 avril 1906 recommande aux Préfets de saisir le Ministre, qui prendra une décision. « La loi ne le dit pas expressément, dit la circulaire, mais vous êtes chargés d'assurer l'exécution des lois, et le mauvais vouloir ou l'inertie d'une Municipalité ne peut avoir pour résultat de priver les malheureux sur tel ou tel point du territoire de la République des bienfaits que le législateur a voulu leur garantir. » C'est en somme l'article 85 de la loi municipale étendu aux actes du Conseil municipal alors qu'il ne peut s'appliquer qu'aux actes du Maire. C'est douteux au point de vue juridique, mais utile dans la pratique. On pourrait d'ailleurs considérer le refus du Conseil comme l'acceptation du taux minimum.

Le projet de loi déposé le 5 novembre 1912 par le Gouvernement cherche à régulariser cette situation en donnant expressément au Ministre de l'Intérieur le pouvoir de fixer le taux arrêté après mise en demeure du Préfet au Conseil municipal. Mais le Ministre ne peut fixer que le taux minimum. Il est à remarquer que la loi n'exige pas l'avis préalable du bureau d'assistance, comme elle l'exigera pour l'admission sur les listes de secourus. Il serait cependant utile que cet avis fut pris. La commune doit en effet fixer ce taux uniquement d'après les nécessités de l'existence. L'allocation du secours ne doit plus dépendre de la situation financière de la commune, de la générosité du Conseil municipal, mais uniquement des besoins des assistés. « C'est un service public, au même titre que l'instruction », nous dit M. Monod.

Il est donc inutile d'ajouter que pour cette raison le Conseil général doit examiner chaque commune en particulier et qu'il ne pourrait fixer un taux uniforme pour tout le Département. Il y a cependant entre des communes voisines ayant la même situation économique des différences regrettables. Pour diminuer ce fâcheux effet, une circulaire ministérielle du 20 mai 1911 recommande aux Préfets de faire tous leurs efforts pour essayer d'obtenir des Municipalités trop parcimonieuses qu'elles élèvent leur mensualité au taux moyen du Département. Le Ministre d'ailleurs a déclaré qu'il était prêt à veiller, par des refus d'approbation, à ce que les taux existants ne soient pas trop abaissés dans la revision quinquennale de 1911. Nous avons vu combien les pouvoirs qu'il prétend avoir sont juridiquement discutables.

La commune ne pourrait de même fixer un taux différent suivant chaque catégorie de secourus : vieillards ou infirmes, habitant le centre de la ville ou le faubourg, ni surtout, ainsi que le dit la circulaire, ce qui n'était pas superflu, faire une distinction entre les mois d'hiver et d'été.

Il est à remarquer que le taux est fixé par le Conseil municipal même lorsqu'il s'agit d'un individu ayant un domicile de secours départemental ou national, c'est-à-dire dont les frais d'assistance seront payés exclusivement par le département ou l'Etat.

Un amendement de M. Daudé demandait que dans ce cas la fixation fut remise au conseil général et à la commission centrale. Peut-on admettre que ce soit le conseil municipal qui fixe la dette de l'Etat et du département? Mais, lui répondit-on, n'est-ce pas toujours le cas, puisque les deux collectivités participent toujours aux dépenses ? Qu'est-ce que le taux à déterminer ? c'est ce que l'on considère comme le strict nécessaire pour vivre dans la commune. Ce chiffre est indépendant du débiteur. Le conseil municipal peut l'évaluer plus exactement que le conseil général et que la commission centrale. On évitera ainsi que deux voisins soient secourus de façon différente.

Mais la pratique a démontré les inconvénients de la loi. Le taux du secours dépendra d'un fait accidentel. Pour essayer d'atténuer ces défauts, la Commission Centrale a décidé que le taux varierait suivant le changement de résidence de l'assisté : c'est donc le contraire d'un principe général considéré comme essentiel dans l'application de la loi : celui de la permanence du domicile de secours et partant du taux. La commission avait de même décidé que lorsque l'assisté réside hors du département dans lequel il a son domicile, celui-ci n'est pas tenu de verser une mensualité supérieure au taux le plus élevé accordé par les communes de son territoire.

La légalité de ces décisions est bien douteuse. Aussi M. Hébrard de Villeneuve proposa-t-il de modifier la loi en ajoutant à l'art. 21 : 1° pour l'assisté à domicile du secours départemental, le taux sera fixé par le conseil général après approbation du ministre de l'Intérieur ; 2° pour celui qui n'a pas de domicile de secours, dans le cas de non hospitalisation, par le ministre de l'Intérieur après avis de la commission centrale.

C'est peut-être un peu compliqué, étant donné la nécessité où on sera de vérifier chaque cas individuel. Le projet de loi déposé par le gouvernement porte des dispositions plus pratiques sinon plus justes en proposant que pour les deux catégories d'assistés le taux de l'allocation mensuelle soit celui de la commune où l'intéressé a fait le plus long séjour au cours de cinq années qui ont précédé sa demande d'admission. Toutefois, ajoute-t-il, le taux ne peut être supérieur au taux le plus élevé appliqué dans le département, s'il s'agit d'un assisté ayant le domicile de secours départemental.

Il résulterait de l'adoption de ces dispositions une grande simplification.

Fallait-il laisser aux communes la liberté de fixer à leur guise le taux mensuel ? Cette éventualité ne fut même pas envisagée. Le peu d'empressement que les municipalités avaient mis à profiter des avantages de la loi de 1897 avaient prouvé que si

on voulait réellement organiser l'assistance il fallait la rendre obligatoire ; ne pas fixer pour le taux mensuel un minimum au-delà duquel les municipalités ne pourraient descendre, c'était permettre à celles-ci d'annihiler la loi par une taxation ridiculement réduite.

Ce minimum ne devait pas être trop faible, car il était à prévoir que beaucoup de communes ne le dépasseraient pas. Il ne devait pas être trop élevé, sinon les conseils municipaux auraient eu tendance à restreindre le nombre de bénéficiaires ou à compliquer l'établissement des listes par de trop nombreuses réductions.

Ce minimum oscilla pendant la discussion à la Chambre et au Sénat de 8 francs à 5 francs et ce n'est qu'en seconde lecture que ce dernier chiffre fut adopté par le Sénat.

Déjà, dans les discussions parlementaires, on avait prévu que ce taux, qui doit être d'après la loi revisé tous les cinq ans, pourrait être plus tard augmenté. Le gouvernement a pensé que ce moment était venu, et il a proposé que le taux minimum fut fixé à 8 fr. 50.

Diverses propositions avaient été faites en vue de relever ce taux à 20 francs. Des raisons d'ordre budgétaire devaient les faire rejeter. D'après les études du rapporteur général du Budget, il résulterait de leur adoption une augmentation de dépenses d'environ 31.500.000 francs, dont 10.835.000 francs pour les communes, 4.915.000 francs pour les départements et 15.750.000 francs pour l'Etat. Ce ne sont là d'ailleurs que des minimums, car bien des personnes qui ne sont plus inscrites dans les communes dont le taux est de 5 ou 10 francs devraient l'être du jour où ce taux passerait à 20 francs.

Le projet gouvernemental entraînerait bien entendu des dépenses plus modestes mais qui s'élèveraient néanmoins à, d'après les prévisions, un minimum de 2.600.000 francs, dont 70 % seraient supportés par l'Etat, 12 % par le département et 17 % environ par la commune.

Le maximum fixé d'abord à 20 francs fut élevé à 30 sur la proposition des députés de Paris, qui firent remarquer que celui-ci donnait depuis longtemps cette somme et cela très souvent à des étrangers.

Mais une précaution particulière est prise en ce cas. L'approbation du ministre de l'Intérieur, si le conseil municipal et le conseil général sont d'accord, ne pourra être donnée qu'après avis du Conseil Supérieur de l'Assistance Publique, avis qu'il n'est d'ailleurs pas obligé de suivre.

Au Conseil Supérieur, la crainte des abus fit rejeter le plus grand nombre des demandes des villes qui désiraient dépasser le taux de 20 francs. Pour Paris la mensualité fut fixée à 30 francs.

Les conseils municipaux ont toujours la faculté de donner plus que le taux officiellement fixé, mais alors tous les frais restent à leur charge.

b) Des secours en nature

Contrairement à la règle qui se pratiquait sous le régime de la loi de 1897 et qui faisait reporter au premier jour du mois suivant l'admission la jouissance de l'allocation accordée, l'article 21 de la loi fait commencer celle-ci au jour fixé par la délibération, parce que c'est ce jour-là qu'est créé le titre. Cette méthode complique un peu les écritures, mais elle est conforme aux principes du code civil.

Le conseil municipal peut d'ailleurs fixer une autre date, mais dans des limites étroites, car il est exposé alors à un recours, parce que « la loi veut que l'assistance commence aussitôt après que le besoin a été reconnu » (Strauss). Dans la pratique on le reporte le plus souvent au début du mois dans lequel la délibération a été prise.

Cette allocation ayant le caractère de pension alimentaire est par nature incessible et insaisissable. La loi l'a expressément

déclaré dans l'art. 21 et la Chambre a repoussé un amendement autorisant la cession de la saisie du quart pour le logement ou nourriture. L'auteur invoquait à l'appui de son amendement l'intérêt des bénéficiaires. Leur interdire la cession n'était ce pas leur supprimer tout crédit ? La Chambre repoussa cet amendement, craignant en l'adoptant, de faciliter l'exploitation de la misère. D'ailleurs les salaires des ouvriers ne sont saisissables que pour le dixième et encore est-il souvent question de supprimer cette faculté à laquelle est opposé le Conseil Supérieur du Travail.

Mais si l'assisté ne peut céder son allocation, il peut cependant désigner un tiers qui sera chargé de la percevoir à sa place. Il aura recours à ce moyen dans le cas de placement familial. Mais pour éviter l'exploitation de l'assisté, ce mandataire devra être agréé par le maire de la résidence. C'est en effet à la résidence que l'allocation est payée par mandats.

La loi qui a cherché à prendre toutes les précautions nécessaires pour défendre l'assisté contre les tiers a pensé qu'il serait peut-être aussi prudent de le défendre contre lui-même. Le paiement a lieu en principe en numéraire et à terme échu, mais il résulte de l'article 21 que le bureau de bienfaisance peut décider que l'allocation sera versée en plusieurs fois en argent ou en nature.

Cette disposition, rejetée d'abord par la Chambre après un amendement de M. Lemire, fut adoptée en 2e lecture au Sénat, sur l'intervention de MM. Sébline et Lourties, d'accord avec le rapporteur.

Mais ce ne fut pas sans la plus vive discussion, tant dans l'une que dans l'autre assemblée.

« L'allocation créée par notre loi a un autre caractère que les « secours accordés par le bureau de bienfaisance », répondait M. B. Martin. Donner des secours en nature c'est revenir à l'assistance d'autrefois.

D'ailleurs comment pourrait-on contrôler l'importance des prestations fournies dans chaque cas particulier ? Quelle garan-

tie aurait-on contre l'arbitraire des conseils municipaux ? La pratique ne tarderait pas à s'étendre et la loi serait vite tournée.

Repoussé à la Chambre, l'amendement fut repris au Sénat et adopté en 2e lecture, appuyé alors par le rapporteur, M. Strauss. Celui-ci insista sur les inconvénients des secours en argent, en s'appuyant sur l'autorité des Inspecteurs Généraux des Services Administratifs qui écrivaient dans leur rapport de 1874 : Les secours en argent ne doivent être donnés qu'exceptionnellement, c'est un mode fâcheux d'assistance. Le secours profite rarement à la famille de l'indigent, il est trop souvent employé en dépenses qui ne sont pas toujours de première nécessité. Le Conseil Supérieur de l'Assistance a lui aussi, à l'unanimité, émis un vœu en ce sens.

Cette précaution n'a-t-elle pas été prise au Danemark et en Allemagne dans la loi sur les retraites, ce qui est très curieux, les retraites étant constituées en partie par le versement de l'ouvrier joint à ceux de l'Etat et du patron.

D'ailleurs elle permettra souvent d'assurer une assistance plus efficace, le propriétaire pouvant être moins exigeant, certain qu'il est d'être toujours payé, et le bureau de bienfaisance achetant les denrées en gros, pouvant les obtenir à meilleur marché et de meilleure qualité.

L'amendement fut donc voté sous la réserve que la décision du bureau de bienfaisance aurait toujours besoin d'être approuvée par le préfet ; suivant la règle générale et pour éviter les abus que redoutaient ses adversaires, il fut décidé que les bureaux ne pourraient fournir eux-mêmes les prestations en nature, mais simplement qu'ils indiqueraient les fournisseurs chez lesquels un crédit était ouvert pour l'assisté et qui seraient ainsi payés directement.

Mais le droit de convertir l'allocation en secours en nature est expressément réservé au bureau de bienfaisance. Ni le Conseil municipal, ni la Commission cantonale, ne pourraient le faire.

II. — HOSPITALISATION

Il est des cas, nous l'avons vu, où l'intérêt du vieillard ou de l'infirme demande l'hospitalisation. Aussi, la Chambre, lors de la première discussion, avait non seulement admis l'hospitalisation, mais encore avait permis au Conseil municipal de l'imposer à l'assisté, à la seule condition qu'elle se fasse dans un hospice public, le consentement de l'assisté n'était nécessaire que pour l'hospitalisation dans un établissement privé.

Le pouvoir du Conseil municipal a été supprimé par le Sénat, et les vieillards ne sont plus hospitalisés que s'ils y consentent.

Mais cette condition suffit : l'hospitalisation peut donc être accordée, si le postulant la demande, lorsqu'elle ne serait pas indispensable, tandis que pour l'assistance médicale, elle n'est accordée que lorsqu'il y a impossibilité à soigner le malade à domicile (art. 3). En outre, le Conseil a le droit de la refuser sans appel, ce qui peut n'être pas sans inconvénients. Des projets de modifications sont, d'ailleurs, déposés par le Gouvernement sur les deux points.

Au contraire, si le Conseil ordonne l'hospitalisation contre le gré de l'assisté, la délibération devra être annulée en vertu des art. 63, 65 de la loi municipale, mais uniquement en ce qui concerne l'hospitalisation : elle sera valable comme admission à l'assistance à domicile.

Mais le projet de loi du 5 novembre 1912, inspiré par l'expérience, présente sur ce point deux propositions heureuses :

1° L'appel pourra porter sur le mode d'assistance, aussi bien que sur la quotité ;

2° L'assisté qui refusera d'accepter l'hospitalisation dans un hospice public dans le cas où ce mode d'assistance lui a été reconnu ou jugé seul applicable, conformément aux dispo-

sitions de la loi, perd tous ses droits à l'assistance à domicile. Les modes d'assistance appliqués à chaque cas individuel n'ont aucun caractère définitif.

Les modifications auraient dans la pratique des conséquences importantes et heureuses. Il est cependant, dans la législation actuelle, des cas où l'hospitalisation est obligatoire avec raison, c'est lorsqu'il s'agit d'un individu qui n'a aucun domicile de secours (art. 25). Il eut été alors dangereux d'accorder l'assistance sous forme de pension. Souvent, les Conseils municipaux, dans un but d'économie, auraient classé comme n'ayant pas de domicile ceux qu'ils devaient normalement secourir, et ceux-ci n'auraient aucun motif de protester. En adoptant l'hospitalisation comme règle, on aura quelque garantie que ne demanderont l'assistance, que ceux qui en auront réellement besoin, d'autant plus que l'expérience a prouvé, par l'application de la loi sur l'assistance médicale, que parmi les assistés sans domicile de secours, beaucoup sont nomades. Il n'aurait donc pu y avoir avec eux aucun contrôle sur l'efficacité du secours qui serait devenu une prime de vagabondage.

La Commission Centrale n'admet de dérogation à ce principe que s'il est établi que l'assisté mène très bien la vie de famille, sans habitude de vagabondage ou de mendicité.

Enfin, dans la pratique, on a rencontré des vieillards sans famille et incapables de manifester leur volonté, et dont l'intérêt exigeait pourtant l'hospitalisation. Aussi, l'article 2 du décret du 3 août 1908 permet, dans ce cas, au Conseil municipal, sur la proposition du Maire, de le faire entrer dans un hôpital.

L'article 21 semblerait faire croire que l'assisté qui consent à être hospitalisé peut choisir entre les établissements publics et privés. Mais l'article 24 nous apprend que le Conseil général désigne les établissements privés qui peuvent, *en cas d'insuffisance des hospices*, recevoir des vieillards, des infirmes et des incurables.

M. de Castelnau avait demandé à la Chambre de laisser le choix entre l'hospice public, l'établissement privé et le placement chez un particulier, sous la seule réserve que l'option n'entraîne aucun supplément de charge pour la commune. Il ne s'agit pas ici, faisait-il remarquer, d'un aliéné, dont la liberté nous appartient pour raison d'intérêt général. Pourquoi ne pas laisser à celui qui a droit à l'assistance la faculté de choisir un établissement privé qu'il connaît, ou bien le domicile d'un particulier chez lequel il sait devoir trouver tous les soins nécessaires, ces établissements privés et ces particuliers étant, d'ailleurs, soumis à l'agrément, le premier, du Conseil général, le second, du Maire.

Cet argument avait quelque valeur après l'adoption par la Chambre du projet de la Commission donnant au Conseil municipal pouvoir d'imposer l'hospitalisation, lorsqu'il la jugeait utile. Avec l'article 19 actuel, il en a beaucoup moins.

Les établissements privés, répondait le rapporteur, ne sont employés « qu'à défaut d'établissements publics, parce qu'ils n'offrent pas les mêmes garanties. Nos établissements publics, hospices ou asiles de vieillards, qui sont fondés par les communes, par les départements ou par l'Etat, sont soumis à un contrôle permanent, à la visite régulière des inspecteurs, ils sont astreints à un règlement minutieux, en ce qui concerne la tenue de la maison, les conditions hygiéniques, le régime alimentaire, ces garanties font défaut ou n'existent pas au même degré quand il s'agit des établissements privés. »

Sans nier que certains établissements privés valent peut-être autant que certains établissements publics, on ne peut qu'approuver ces paroles.

L'amendement Castelneau fut repoussé, et c'est en vain que M. de Ramel proposa que les établissements privés puissent être choisis à défaut d'établissement public dans la commune.

Une municipalité ne pourra donc prononcer une hospitalisation dans un hospice privé, qu'après que l'administration préfectorale aura fait connaître le manque de place dans les hôpitaux ou hospices publics.

Tous les hospices ne peuvent pas être aptes à recevoir nos vieillards, les uns parce qu'un acte de fondation réserverait l'établissement aux habitants de la commune ou bien à une catégorie déterminée d'infirmes ou d'incurables, les autres parce que les communes pourront répondre que leur établissement n'est pas un hospice, ni un hôpital-hospice, mais simplement un hôpital consacré exclusivement aux malades.

Mais si la commune n'a pas d'hospice public, ou si celui-ci est insuffisant, la loi n'a pas, alors, adopté les règles de l'assistance médicale : c'est à-dire, le système dit des rattachements, d'après lequel le Conseil général divise le département en circonscriptions hospitalières, ayant chacune un hôpital, et la commune doit envoyer ses malades dans l'hôpital dont elle dépend. Ce système est très utile, car il évite les contestations dans les cas où le besoin du traitement est urgent.

Mais tel n'est pas le cas pour le vieillard ou l'infirme : l'urgence est moins grande. Une plus grande liberté doit être laissée aux Conseils municipaux. Ceux-ci se laisseront guider par les raisons qu'ils trouveront les meilleures : facilité de transport, économie, ou convenance des familles ; ils devront cependant éviter autant que possible d'éloigner le vieillard de sa famille. Quoique la loi n'en fasse une obligation que pour le cas où la famille paie une partie de l'indemnité, il serait bon que celle-ci soit toujours consultée. Un amendement de M. Auffray fut retiré sur la promesse que le Ministre donnerait des instructions en ce sens.

C'est dans le même esprit que fut repoussé un amendement qui allait contre le but qu'il poursuivait, en demandant que l'hospitalisation ait toujours lieu dans l'établissement le plus près du domicile de secours. L'auteur oubliait que l'assisté peut avoir quitté ce domicile depuis plusieurs années. C'était, dans bien des cas, éloigner l'assisté de sa famille.

C'est pour cela que la création d'un hospice départemental réunissant tous les assistés soulèvera toujours des protestations de la part des hospitalisés qui préfèrent rester près de chez eux.

Le conflit a été à un moment donné particulièrement aigu, dans un département de l'Ouest.

Le conseil municipal choisira donc un hospice public ou à défaut un établissement privé compris dans la liste dressée par le Conseil général.

C'est donc cette assemblée qui approuvera les traités qui seront passés pour leur entretien. La circulaire ministérielle du 5 mai 1906 donne d'utiles indications :

« Qu'il s'agisse de l'hygiène, de la tenue, de la séparation « des vieillards, des infirmes et incurables d'avec les enfants, « du régime alimentaire, de la discipline, les établissements « privés auront à justifier de leur valeur pour être admis sur « la liste du conseil général, et vous tiendrez fermement la « main à ce que soit écarté tout asile pour lequel cette justifi- « cation ne vous paraîtrait pas suffisante. En pareille matière « l'esprit d'économie ne saurait prévaloir sur le souci de la « santé et du bien-être des assistés. L'obligation de pourvoir à « leur entretien a pour conséquence l'obligation d'y pourvoir « convenablement. »

Dans ce cas l'exécution des traités est soumise au contrôle de l'autorité publique. Cette expression a été substituée par le Sénat à cette autre que contenait le texte provisoirement adopté par la Chambre : « Les établissements sont soumis à la surveillance de l'autorité publique. » C'était aller trop loin, il ne s'agit pas d'inspecter l'administration de l'établissement, mais simplement de s'assurer que les conditions du contrat sont exactement remplies.

L'article 32 de la loi stipule que l'État contribuera par les subventions aux travaux de construction ou d'aménagement des hospices, rendus nécessaires par l'application de la présente loi.

III. — PLACEMENT CHEZ UN PARTICULIER

La loi admet aussi un autre mode d'hospitalisation, l'assistance interfamiliale, qui est employée pour les enfants assistés; c'est le placement chez un particulier qu'il ne faut pas confondre avec l'assistance à domicile chez un parent ou un ami.

L'allocation est remise à une personne qui se charge de l'entretien et de la nourriture du vieillard.

Ce système de placement familial a donné les meilleurs résultats pour les enfants assistés : des tentatives ont été faites pour l'étendre aux aliénés et déjà certains départements chez lesquels la loi de 1897 avait été appliquée, ont adopté ce mode d'hospitalisation. C'est ainsi que la Seine a créé, en 1902, la colonie familiale de Lurcy-Lévy. Il est appliqué pour les vieillards dans le canton de Vaud et en Belgique.

C'est le conseil général qui fixera les conditions générales du placement des assistés dans les familles étrangères. Les préfets traiteront ensuite avec les particuliers qui accepteront ces conditions (art. 24), comme cela se passe déjà pour les enfants assistés. Mais le placement ne peut se faire qu'avec l'assentiment du maire de la commune qui paie l'allocation et qui doit veiller à ce que celle-ci soit bien utilisée. Il conviendra en outre de s'assurer que l'assisté ne soit atteint d'aucune maladie, ni même d'aucun vice qui le rendent dangereux pour son entourage. Le maire de la commune pourrait dans ce cas utilement protester. Mais les placements de cette nature ont été très peu nombreux. Ils offrent à un degré bien moindre cependant les inconvénients de l'hospitalisation, y compris celui de coûter plus cher, mais le vieillard qui arrive avec des habitudes déjà anciennes et les exigences qu'entraîne son état physique, ne peut être comparé à l'enfant, plus docile, qui peut rendre quelques services par son travail. Cependant ce mode d'assistance peut être utile dans quelques cas particuliers.

IV. — HOSPITALISATION RÉDUITE AU LOGEMENT

Enfin sur l'amendement de M. Dubois, la loi admit le placement dans des établissements publics et privés, où le logis seulement est assuré, indépendamment d'une autre forme d'assistance. Il existe des maisons de ce genre à Paris et à Lyon, mais elles sont assez rares.

Cette hospitalisation laisse évidemment au vieillard plus d'indépendance que dans les hospices. L'assisté recevra une mensualité de laquelle on déduira ce qui représentera le loyer.

III. DE L'ADMISSION A L'ASSISTANCE

PREMIÈRE PARTIE. -- QUI PEUT RÉCLAMER L'ASSISTANCE ?

L'article premier de la loi nous indique les conditions à remplir pour bénéficier de l'assistance :

Il faut être Français. Privé de ressources. Etre âgé de 70 ans ou infirme, incurable, incapable de gagner sa vie.

Nous allons examiner ces conditions les unes après les autres, mais il convient tout d'abord de noter que ce sont là les seules.

Quiconque les remplit sera assisté, quel que soit son passé, quelle que soit sa moralité.

C'est en effet le premier caractère de l'Assistance, que de ne pas demander à celui qu'elle secourt compte de sa conduite.

La permanence qu'on a voulu maintenir aux mensualités accordées par la loi de 1905, l'a souvent fait comparer à une loi de retraite sans contribution patronale ou ouvrière. Mais si elle avait ce caractère, elle devrait alors n'être accordée qu'à celui qui peut justifier d'un passé de travail et d'honnêteté.

C'est ainsi que les pensions de vieillesse instituées par la loi anglaise du 1er janvier 1909, ne sont données qu'à ceux qui n'ont pas bénéficié de l'assistance publique, dans les dix dernières années, ou qui jouissent d'une petite pension de retraites des Sociétés de secours mutuels. Le professionnel de l'assistance n'a pas droit à « l'Old age pension », et c'est dans le Workhouse que l'aide lui est donnée. Cette législation est d'ailleurs la simple copie de la loi danoise de 1905 qui a eu le

mérite d'introduire cette innovation. D'ailleurs d'après cette loi ces pensions ne sont pas payées sur le fond d'assistance, mais sur un fonds spécial constitué par des dons, legs et subventions de l'Etat. Elles correspondent autant que possible aux besoins de l'individu, et ce terme général est entendu d'une façon très large, il peut aller jusqu'à comprendre l'achat des instruments de travail. Les autres assistés, au contraire, n'ont droit qu'à un minimum vital, dans des maisons spéciales, classées d'ailleurs en plusieurs catégories, suivant le degré d'amélioration espéré.

Une autre déchéance frappe l'assisté en Allemagne et au Danemark : il est privé du droit de vote, à l'exception du tuberculeux, en Allemagne, et même la loi danoise va plus loin, en lui enlevant le droit au mariage.

En France, non seulement l'assisté conserve le droit de vote, mais encore l'éligibilité, tandis que celui qui est secouru par le bureau de bienfaisance ne peut être élu conseiller municipal.

Examinons les quatre conditions :

Première condition. — 1° Être Français

Il faut tout d'abord être Français. La loi aurait pu ajouter être résidant dans le métropole. Le Français qui habite l'étranger ne pourra pas non plus être secouru, malgré son aptitude, parce qu'il n'y a aucun moyen de lui faire parvenir sa mensualité, mais il pourra faire instruire sa demande par des agents consulaires pour en profiter dès sa rentrée en France ; la procédure dépendra d'ailleurs des conventions internationales qui pourront avoir été formées (voir avis com. centrale du 13 janvier 1910).

La résidence en France ne peut donc faire acquérir à l'étranger le droit de secours, même s'il a obtenu l'autorisation de séjour, même s'il possède un établissement, participant ainsi aux charges communales. La loi est formelle sur ce point, mais s'il se fait naturaliser,ce temps comptera pour établir son domicile de secours communal.

La question de l'assistance de l'étranger est très délicate, elle a fait l'objet de discussions, notamment dans de nombreux congrès, mais on peut dire qu'elle n'a pas encore été résolue (1).

La loi de 1851 impose-t-elle l'admission des étrangers dans les hospices ou hôpitaux. C'est là un point contesté, en raison

---

(1) L'entente entre les diverses nations sur le principe de l'assistance à donner réciproquement aux étrangers se heurte à des difficultés sérieuses qui tiennent à diverses raisons. D'abord à la diversité des législations sur les associations de bienfaisance. Ensuite certains pays dont les efforts d'organisation se sont surtout portés sur la prévoyance et l'assurance ne considèrent plus que comme secondaires les services d'assistance, qu'ils arrivent le plus souvent à faire payer en partie par les intéressés, d'autres qui exercent une surveillance étroite sur l'immigration ne peuvent se plaindre d'une réciprocité de traitement et exiger l'assistance pour ceux qui ont émigré étant en état d'être assistés, enfin des pays fédérés ont eux-mêmes des lois différentes suivant les Etats.

L'organisation d'un service international de remboursement, nécessaire si on veut éviter de trop nombreux rapatriements est difficile en raison des différences de législations et on risque fort d'absorber dans les frais le montant des sommes dues...

Divers congrès ont été tenus (notamment à Copenhague, en 1911) avant celui qui vient de clore ses travaux à Paris. Un désir sérieux d'entente animait tous les membres qui reconnaissaient la nécessité de faciliter l'organisation de cette assistance dont elle a reconnu l'absolue nécessité.

Un protocole a été signé le 3 décembre 1912 entre les délégués, exprimant le désir que ceux-ci reviennent avec de pleins pouvoirs : les observations des Etats devaient parvenir au gouvernement français avant fin février 1913.

Il faut prévoir que l'entente ne se fera pas sur les propositions telles qu'elles ont été faites et souhaiter que le congrès qui doit se tenir en 1915, à Londres, puisse cependant réaliser une partie des espérances qu'a fait naître le congrès de Paris.

du silence de la loi. Malgré l'opinion du rapporteur de la loi, M. de Melun, que l'on cite parfois, et certains avis, on estime généralement que non. C'est là en tout cas l'opinion appliquée par les commissions administratives. Mais il n'en faudrait pas conclure que les étrangers ne sont jamais secourus. Il est rare qu'un bureau de bienfaisance, dans la limite de ses ressources, leur ait refusé les secours rendus nécessaires par leur état de maladie ou de misère, et les portes des hôpitaux et des hospices, malgré l'avis du Conseil d'Etat exigeant la réciprocité ne se sont jamais fermées devant eux : les établissements des villes frontières pourraient fournir des statistiques probantes à ce point de vue.

Le législateur, pas plus en 1905 qu'en 1893 n'a entendu blâmer les traditions généreuses des municipalités et des établissements hospitaliers, quelquefois imposées, reconnaissons-le, comme dans le cas de maladie contagieuse, par le souci de la sécurité publique.

Mais il y avait un danger à écarter : accorder à tous les étrangers un secours permanent et non plus accidentel et imprévu, secours dont ils pourraient calculer à l'avance l'importance et les conditions d'exigibilité, cela aurait été s'exposer à voir notre territoire envahi par tous ceux de nos voisins qui, vivant au jour le jour, dans des pays dont la situation économique est parfois inférieure à la nôtre, seraient accourus bénéficier d'une législation inconnue chez eux.

Mais ce n'est pas sans regret que cette restriction a été votée. La commission de prévoyance de la Chambre avait proposé et fait adopter d'ailleurs sans aucun débat que les étrangers qui rempliront les conditions prescrites par les paragraphes précédents seront assimilés aux Français toutes les fois que le Gouvernement aura passé un traité d'assistance réciproque avec leur nation d'origine.

C'était la copie du 3e paragraphe de l'article 7 de la loi d'Assistance médicale (1), mais on fit remarquer que depuis 1893 aucune application n'avait été faite de cette disposition, sauf

quelques pourparlers échangés en ce qui concerne les enfants et les aliénés.

Aussi la commission sénatoriale proposa-t-elle d'ajouter : « ou que la loi étrangère leur assurera des avantages au moins égaux (1). »

Cette dernière disposition pouvait être ruineuse pour les communes des départements frontières : Marseille ne compte-t-elle pas à elle seule plus de 100.000 étrangers ? En admettant même que l'Etat eut pris lui-même tous les frais à sa charge, le calcul eut été mauvais, car non seulement les Français établis à l'étranger sont moins nombreux que les étrangers résidant en France, mais ils sont en général dans une meilleure situation (2).

Toutes ces dispositions furent donc rejetées. La Chambre conserve le droit de voter tout traité sans qu'il soit nécessaire d'en admettre le principe dans la loi. Mais on peut d'ores et déjà faire remarquer que si quelque entente peut être conclue, cela ne pourra l'être que sur la base du remboursement réciproque des frais engagés, ou bien du rapatriement des indigents. Une convention de ce dernier genre a d'ailleurs été conclue entre la France et l'Allemagne en 1880 et récemment avec la Suisse et la Belgique.

Mais on aurait tort de croire que ce refus suffit à déjouer tous leurs calculs. L'étranger naturalisé, qui remplit par ailleurs

---

(1) Nous pouvons ici rapprocher les dispositions de l'art. 26 *in fine* de la loi de 1898 sur la Société de secours mutuels qui dit *in fine* : Les subventions de l'Etat en vue de la retraite par livret individuel profiteront aux étrangers lorsque leurs pays d'origine aura garanti par un traité des avantages équivalents. Les pensions allouées sur les fonds communs ne pourront être servies aux étrangers que dans le cas où ils résideront en territoire français.

(2) D'après le recensement de 1911, la France compte 1.132.696 étrangers. Les départements qui en possèdent le plus sont : La Seine (204.679), le Nord (180.004), les Bouches-du-Rhône (137.223), les Alpes-Maritimes (99.233), et cela fait au total une augmentation de 123.282 depuis 1906.

les conditions de l'art. 1er, a droit à l'assistance dès le lendemain de sa naturalisation, l'assistance nationale étant donnée sans condition de séjour. Et même s'il se trouve avoir en ce moment cinq ans de résidence continue dans une commune, il acquiert immédiatement le domicile de secours communal, ainsi que l'a jugé le Conseil d'Etat. Il n'y a pas à distinguer entre les étrangers naturalisés avant ou après leur 65 ans. Par le seul fait qu'ils ont toujours acquis la nationalité française, ils se trouvent placés dans le droit commun, et ils peuvent donc se prévaloir contre une commune des années qu'ils y ont passées, dans les conditions exigées par la loi, pour acquérir le domicile de secours. C'est somme toute donner un effet rétrospectif à la naturalisation.

Aussi ne devons-nous pas nous étonner de lire dans le rapport du garde des sceaux, sur l'application pendant 1908 des dispositions de la loi relatives à la naturalisation (*Journal Off.* du 1er août). Ce gain, comme « cela a été constaté en 1907, « est dû, en partie, au nombre élevé des Belges, de femmes ou « de veuves belges qui dans le département du Nord ont acquis « la qualité de Français en souscrivant à la déclaration de l'ar- « ticle 10 du Code Civil en se faisant réintégrer, afin de « pouvoir semble-t-il bénéficier des dispositions bienveillantes « de la loi du 14 juillet 1905. »

Le Conseil Général des Pyrénées-Orientales, dans sa session d'octobre 1907, demandait que des mesures soient prises par le Gouvernement soit en se montrant plus circonspect dans l'octroi de la naturalisation, soit en soumettant au Parlement un texte législatif modifiant la loi de 1905 et réglant la situation des étrangers récemments naturalisés. Ces appels ont été écoutés et des instructions ont été données en ce sens aux Préfets. La loi des retraites ouvrières a fait preuve d'une sage prévoyance en exigeant dans son art. 40 que l'étranger naturalisé fournisse un certificat constatant qu'il a obtenu la nationalité française avant d'avoir 50 ans, et cette règle s'applique même à ceux qui se sont fait naturaliser avant la promulgation de la loi.

Deuxième condition. — 2° Être privé de ressources

a) *Ressources qui doivent être déduites.* — Disons tout d'abord que la loi ne secourt que la misère permanente, le bureau de bienfaisance et la loi d'assistance médicale secourent les autres. C'est à la demande de M. Mirman que l'expression « privé de ressources » a remplacé le mot « indigent ».

Le législateur a voulu employer un terme nouveau pour désigner une situation nouvelle. Le mot « indigent » rappelait trop l'idée de charité. C'est à tort qu'il a été employé par la loi de 1893, quoique avec moins d'inconvénients en raison de la nature des secours accordés.

D'ailleurs, ainsi que nous l'avons vu (V. Modes d'assistance), la loi n'a pas voulu secourir seulement celui qui est dénué de tout, mais aussi celui qui, tout en ayant un faible revenu, n'arrive pas cependant à ce minimum qui dans chaque commune aura été reconnu (nous avons vu comment) nécessaire à la vie d'un homme : l'allocation accordée égalera la différence entre ses petites rentes et ce minimum. Cette opération engendrera de très grosses difficultés d'application. Il sera souvent impossible d'évaluer ou de connaître exactement les revenus du postulant, et cependant si celui-ci a plus de 70 ans, ou s'il est infirme ou incurable, ce sera au conseil municipal ou en appel à la commission cantonale à prouver qu'il ne remplit pas la condition d'indigence.

C'est là le point faible de la loi, c'est celui qui à l'application a prêté le plus aux abus. La loi n'avait rien prévu, mais petit à petit elle a été complétée par des décrets et la jurisprudence de la commission centrale.

Nous étudierons dans la seconde partie de ce chapitre les dispositions prises pour faciliter les recherches, quand nous nous préoccuperons de l'application de la loi à chaque cas particulier.

Ici nous supposons la situation pécuniaire du postulant absolument connue et incontestée. Mais même dans ce cas l'appréciation de son droit à l'assistance peut être difficile, lorsqu'il ne possède qu'un petit capital mobilier ou immobilier ne provenant pas de l'épargne (nous verrons plus tard les raisons de cette distinction) mais d'une succession, don, legs, etc., capital dont les revenus sont inférieurs à l'allocation commandée.

Obligera-t-on le candidat à vendre sa maison ou épuiser son pécule.

La commission centrale ne pouvait trouver dans les travaux préparatoires et les débats aucune indication, la question n'ayant pas été envisagée. Mais s'inspirant du but humanitaire de la loi, elle décida tout d'abord que ce capital ne devait être pris en considération que pour son revenu qui devait par conséquent être déduit du taux mensuel.

Mais restreignant en cette matière comme en plusieurs autres le champ d'application de la loi, la commission centrale est revenue sur sa jurisprudence, et a décidé qu'il fallait convertir fictivement en rente viagère la valeur de la maison ou du capital mobilier et de la comparer à l'allocation communale; s'il s'agit d'un droit d'usufruit, la transformation est toute faite.

La commission paraît avoir voulu éviter que, une fois l'assistance accordée, le propriétaire ne vendit son bien sous réserve d'usufruit : elle peut aussi inspirer aux héritiers tenus à la dette alimentaire la crainte salutaire de voir leur parent vendre le petit bien, s'ils ne contribuent pas, dans la limite de leurs moyens, à son entretien.

Il nous semble cependant que si cette jurisprudence est très juste pour les petits capitaux d'argent, il n'en est pas de même quand il s'agit d'une maison. Pour que ses revenus soient inférieurs au taux de l'allocation mensuelle, il faut véritablement que ce soit une masure : aura-t-elle alors d'autre valeur que celle du logis ? La vente doit se faire fictivement, mais pourra-t-elle se faire réellement ? Cette disposition, qui n'entraîne qu'une bien minime économie, est contraire aux

tendances actuelles, qui poussent avec raison à la protection du bien de famille.

Nous ne voulons pas examiner ici tous les cas particuliers pouvant se présenter pour l'évaluation de différentes ressources, mais nous devons faire mention spéciale pour l'une d'elles, qui a une importance particulière, la pension alimentaire due par les enfants.

Le Code Civil n'a fait que consacrer une loi de la nature, en proclamant dans ses articles 205 et 212 que les enfants doivent des aliments à leur père et mère et autres ascendants qui sont dans le besoin, et que les époux se doivent mutuellement assistance. Or, notre loi crée une nouvelle créance alimentaire, contre la société elle-même. Doit-elle passer avant celle que le vieillard pourrait avoir contre ses enfants ? Cela n'a jamais été dans la pensée du législateur. La dispersion de la famille par un effet des lois économiques pousse déjà trop à cet oubli et la loi, nous l'avons vu, n'a pas voulu entraver ni l'assistance familiale, ni l'assistance privée. Elle aurait voulu au contraire coordonner ses efforts avec elles. (1)

Il aurait donc fallu insérer très nettement que l'assistance ne serait pas accordée au postulant qui aurait des enfants, un ascendant ou un conjoint en état de lui donner une pension annuelle égale à celle de la loi. Cependant cette disposition qui n'était pas comprise dans le projet de la commission, présenté sous forme d'amendement, fut rejetée par la Chambre.

La commission n'ayant en vue que l'intérêt de l'indigent avait craint qu'une règle aussi nettement formulée n'arrivât à fausser le principe de la loi en poussant à opposer à certaines

(1) On est surpris de constater dans la loi danoise de 1905 que le père doit des aliments à ses enfants, mais que ceux-ci ne sont tenus à rien vis-à-vis de leur père. Le père qui ne nourrit pas ses enfants ou sa femme peut être condamné à la prison, ou tout au moins à un séjour forcé dans une maison de travail pénal. Quant au vieillard sans ressources, il a droit soit à la pension de vieillard, soit au minimum vital, dans un établissement fermé d'assistance.

demandes une créance alimentaire existant en droit, mais que des difficultés de réalisation rendraient en fait illusoire. Il ne s'agit que d'une somme très faible, recouvrable quelquefois contre plusieurs créanciers dispersés aux quatre coins de la France.

Quelle est l'idée générale de la loi ? disait le président de la commission. C'est de donner une créance au vieillard, à l'infirme. Or pour qu'une créance soit sérieuse, il faut qu'il y ait un débiteur certain auquel on puisse immédiatement s'adresser ; le débiteur est, suivant le cas : la commune, le département ou l'Etat, il ne faut pas en admettre d'autres.

Il fut donc bien spécifié dans la discussion que la présence de parents tenus à la dette alimentaire ne pouvait empêcher l'attribution de la pension à celui qui serait personnellement sans ressources, mais qu'elle ouvrait simplement après cette attribution, pour la collectivité qui paierait, un recours contre le parent assez oublieux de ses devoirs pour essayer de les faire remplir par la société. Nous étudierons à la fin de ce chapitre les caractères de ce recours.

Le législateur, l'expérience l'a prouvé, avait encore une fois fait trop de crédit aux sentiments filiaux. De nombreuses demandes ont été admises, en vertu de ce principe, sans que l'on se soit assuré que les parents tenus à la pension alimentaire ne pouvaient la verser ou même le pouvant s'y refusaient. Cela était en somme conforme au texte de l'esprit de la loi. Mais cette façon de procéder soulevait les protestations des conseils municipaux ; d'autant plus que les maires une fois l'allocation accordée, refusaient ou négligeaient de procéder à un recours souvent difficile à poursuivre et qui, en tout cas, a un certain caractère de dureté, que la loi avait l'air de vouloir laisser retomber tout entier sur le maire.

Ainsi la Commission Centrale, dans ses dernières décisions poussées par la réalité des choses, déclare qu'on ne peut considérer comme privé de ressources celui qui a une créance alimentaire recouvrable. C'est donc une question d'appréciation.

Il faut s'assurer que la créance ne peut être réalisée et cette preuve, d'après les arrêts de la commission centrale, incombe au postulant. Pour faciliter sa tâche, le décret du 3 août 1909 spécifie que le dossier de chaque postulant admis doit comprendre entre autre chose : 1° un état relatif aux membres de la famille tenus à la dette alimentaire et faisant connaître pour chacun de ceux résidant dans la commune les noms, adresses et professions, charges de famille, ressources, extraits du rôle des contributions, pour ceux résidant en dehors de la commune, tous les renseignements que le maire aura pu recueillir; 2° une attestation du maire indiquant à l'égard des membres qui, s'acquittent de la dette, dans quelles conditions ils le font et certifiant à l'égard de ceux qui ne s'en acquittent pas, soit qu'il leur est impossible de le faire, soit qu'ils ont été mis en demeure et qu'ils ont opposé un refus.

Il faut éviter d'avoir à faire des recours. Ainsi plus d'un qui laissait son père faire sa demande en ayant l'air de l'ignorer, n'osera pas déclarer par écrit qu'il se désintéresse de son sort lorsque la question lui sera posée. Il faut reconnaître qu'il y avait quelquefois cumul des deux mensualités, le vieillard ayant caché que son fils lui versait sa pension (1).

Il faut espérer qu'avec une plus grande sévérité, un grand nombre de radiations pourront être prononcées.

La même circulaire du 14 juillet 1908 va plus loin encore, lorsqu'elle déclare que n'est pas privé de ressources « celui qui,

---

(1) En outre, la circulaire ministérielle du 14 juillet 1908, dans l'espoir de diminuer le nombre de recours à faire, invite les maires et les bureaux de bienfaisance à exercer leur autorité morale sur les parents toutes les fois que les difficultés se présentent en cette matière, et elle trace la procédure à suivre. Un interrogatoire du vieillard et des enfants, une confrontation entre eux pourra souvent aboutir à faire comprendre à chacun son devoir ou à faire connaître la situation véritable.

Du rapport du président de la commission centrale, il résulte que, en 1911, il n'a été formé que 360 secours pour pension alimentaire, c'est bien peu.

âgé de 70 ans ou infirme, est recueilli chez un ami qui pourvoit à ses besoins et le traite comme il le ferait à l'égard de l'un de ses proches. » Et le ministre ajoute qu'il ne faut pas assimiler ces ressources à celles de la bienfaisance privée, mais qu'il y a là une situation de fait qui peut cesser du jour au lendemain, mais qui ne permet pas, tant qu'elle existe d'accorder l'assistance. Cette situation se présentera assez souvent quand le postulant sera recueilli chez un parent, non tenu à la dette alimentaire, comme un neveu, frère ou beau-frère.

Cette solution n'ira pas sans quelques inconvénients, car elle poussera souvent celui qui bénévolement reçoit le vieillard, à l'expulser de chez lui puisqu'il est certain que dans ce cas l'allocation communale viendra remplacer ce qu'il lui donne. Il ne faudra en user qu'avec prudence.

De même, les avantages résultant de la cohabitation ne constituent pas des ressources au sens de l'article 20 de la loi, et ne peuvent motiver un refus d'inscription pour l'un des époux, ou même simplement une déduction sur le taux mensuel. Au contraire si l'un des deux a des moyens d'existence provenant soit des biens propres, soit de son travail, qui lui permettent de subvenir aux besoins de l'autre, celui-ci ne doit pas être assisté.

Mais les pensions alimentaires versées par les parents sont déduites en entier du taux de l'allocation. Alors que le célibataire verra ses économies bénéficier du régime de faveur, au contraire les ressources que le père de famille reçoit de ses enfants, dont l'entretien l'aura souvent empêché d'économiser, n'en bénéficient pas.

Aussi a-t-il été proposé que les pensions alimentaires soient assimilées aux ressources privilégiées comme celles de l'épargne, au lieu d'être considérées comme ressources personnelles.

Les statistiques préfectorales indiquent que sur 12 millions et demi de déductions faites, environ 9 millions proviennent de pensions alimentaires. Tout ne serait évidemment pas

déduit, mais il faudrait ajouter tous les vieillards qui ne sont pas inscrits, en raison de leurs pensions viagères équivalentes ou supérieures au taux mensuel et qui devraient dorénavant l'être.

La pensée est juste, en principe, mais la pratique montre bien qu'il est impossible de modifier la loi, en ce sens, si on ne fortifie pas des droits de recours contre les enfants.

En effet, les abus sont si grands sur ce point que le Gouvernement n'a pas hésité à demander par une disposition additionnelle à la loi des finances de 1909, que la commune, le département ou l'Etat, put, par l'intermédiaire du Préfet, demander au juge, par un simple mémoire, de fixer le chiffre de la pension alimentaire due par les sociétés ou les personnes, et en poursuivre le recouvrement au lieu et place de l'intéressé. On pourrait ainsi éviter que l'enfant, après avoir promis de payer la pension ou après y avoir été condamné, s'abstienne, au bout de quelques versements, obligeant à recommencer l'action tous les six mois.

Le Gouvernement cependant n'a pas hésité à proposer l'assimilation complète à l'épargne (dont nous verrons plus loin le régime) des pensions alimentaires, exceptant cependant celles qui représentent une aliénation de biens consentie par leur auteur à titre onéreux. Mais les difficultés seront de découvrir ce contrat caché : l'adoption de ces mesures en théorie juste, devraient être suivies d'une plus grande sévérité dans le contrôle.

b) *Ressources qui ne doivent être déduites qu'en partie.* — Le législateur, pour éviter des abus qui pouvaient rendre la loi impopulaire, avait entendu limiter la dette sociale, aux seuls cas d'absolue nécessité.

On devait donc retrancher de l'allocation toute ressource, si faible fut-elle, pension, secours, aumône.

Mais alors n'était-ce pas justifier le reproche si véhémentement fait contre la loi. « Puisque l'individu n'a plus aucun intérêt à économiser, vous allez tuer l'épargne. Puisque la

bienfaisance privée ne sert plus qu'à alléger les charges publiques, vous tuez l'esprit de charité. »

C'était là un danger réel qu'il fallait éviter. Le législateur a donc été amené à faire une catégorie spéciale de ressources qui, jouissant d'un régime de faveur, ne seront pas retranchées en entier. Ce sont celles qui proviennent de l'épargne et de la bienfaisance et, dans certains cas, celles qui proviennent du travail.

De cette manière, le supplément accordé par la loi loin d'arrêter l'épargne ou la bienfaisance ne peut que les développer, car, ce qui souvent arrête l'effort c'est la crainte de ne pouvoir jamais arriver à un résultat appréciable.

a) *Ressources provenant de l'épargne.* — Il fallait trouver un système qui tout en tenant compte des ressources du prévoyant, pour en diminuer sa pension, assurât cependant à celui-ci une situation supérieure à celle du simple assisté. Il aurait été immoral que le travailleur qui, par de continuelles privations, a pu réaliser quelques maigres économies, vit sa situation semblable à celle de l'imprévoyant.

La question était d'autant plus importante que l'immense majorité des pensions mutualistes sont si réduites qu'elles ne peuvent évidemment pas suffire à assurer l'existence des titulaires. En effet, les statistiques du Ministère de l'Intérieur établissant que sur 58.862 pensions constituées sur les fonds communs, 2.465 sont inférieures à 30 francs, 3.029 vont de 30 à 60 francs, 14.025 de 61 à 100 francs, 8.066 de 100 à 200 francs et 1.077 seulement dépassent 200 francs. Quel système adopter ? Ce fut l'objet de longues discussions, tant à la Chambre qu'au Sénat.

Une première question se posait : à quelles ressources faut-il appliquer ce régime de faveur ?

L'article 18 proposé par la commission ne visait que l'épargne représentée par une pension de retraite. Le législateur pensait surtout en effet aux Sociétés de secours mutuels que l'on craignait de voir atteintes par la nouvelle loi : ce sont ces sociétés,

aujourd'hui au nombre de 18.000 environ, avec près de trois millions et demi de membres participants, qui constituent surtout ces petites pensions dont avait à se préoccuper la loi nouvelle. Mais ces dispositions parurent trop étroites. MM. Emile Rey et Mirman déposèrent chacun des amendements tendant à étendre ces dispositions à toute épargne, sous quelque forme que ce soit. Pourquoi un régime de faveur pour les Sociétés de secours mutuels ? Celui qui, par son travail a pu acquérir un champ, bâtir une petite maison, se constituer un livret de caisse d'épargne, est-il moins intéressant que le mutualiste ? Au contraire, n'a-t-il pas plus de mérite : il n'a pas économisé uniquement pour lui, et son petit pécule passera à ses héritiers. Comment jugerait-on un père de famille qui, pour augmenter ses revenus, placerait tous ses biens en viager ? De plus n'est-ce pas uniquement par ses efforts personnels qu'il l'a constitué ? Il n'a pas bénéficié, comme le mutualiste, des cotisations des membres honoraires, ni des subventions du Gouvernement par la garantie d'un taux d'intérêt supérieur.

Tandis que le mutualiste a en somme déjà reçu en partie l'assistance, bien souvent, lui, a dû tous les ans prélever une part de ses économies pour payer les impôts. Son effort est donc plus méritoire encore. Aussi le texte de la commission qui disait : « Toutefois, celles provenant d'une pension de retraite que s'est acquise l'ayant-droit... » fut remplacé par « Toutefois, celles provenant de l'épargne, notamment d'une pension de retraite que s'est acquise l'ayant-droit. »

Ce privilège admis, sous quelle forme et dans quelle mesure l'appliquer ? La commission proposait de ne tenir compte que des ressources supérieures à 60 francs de rente : jusqu'à ce chiffre, l'épargne est intangible. Au-delà, on la retranche purement et simplement du taux de la pension, le commissaire du gouvernement, de son côté, demandait que quel que soit le montant de l'épargne, la moitié seulement fut prise en considération et retranchée de l'allocation.

Le premier système avait l'inconvénient de ne pousser à l'épargne que jusqu'à 60 francs, au-delà on n'avait plus intérêt

à augmenter son revenu, mais en revanche, il donnait un bénéfice plus grand a la petite épargne.

Le Sénat, après une assez vive discussion, les fusionna très heureusement tous les deux, afin d'en conserver les avantages réciproques. On retrancha simplement la moitié de l'épargne au-delà de 60 francs de rente sans que cependant les ressources provenant de l'épargne et l'allocation d'assistance réunies puissent dépasser 480 francs.

Il est très bon, bien qu'il entraîne une aggravation sensible des charges financières, mais on ne pourrait dire qu'il est parfait. En effet, la somme déduite est uniforme dans toutes les régions de France, malgré la variabilité des secours accordés. Elle ne tient pas compte de la largesse ou de la parcimonie des conseils municipaux. N'aurait-on pas pu fixer la somme non déductible proportionnellement à la mensualité communale, ou tout au moins la doubler lorsque cette mensualité n'est que de 5 ou 10 francs. En outre cette règle ne tient aucun compte de ce qu'on peut appeler le coefficient de l'effort personnel qu'aura dû fournir l'épargnant, effort qui varie d'individu à individu pour une même somme, suivant les charges de famille ou la nature des salaires ou des revenus. Ce coefficient est évidemment très difficile à mettre au barème. Cependant une atténuation fut portée à cet inconvénient sur la proposition de M. Mirman, en élevant la quotité non déductible de 60 à 120 francs pour l'ayant-droit qui peut justifier avoir élevé trois enfants jusqu'à l'âge de 16 ans (1).

Cette disposition qui peut s'appliquer aussi bien aux grands parents qui ont élevés des petits-enfants, n'est pas entièrement nouvelle. En effet, la Caisse des Dépôts et Consignations accorde déjà certaines bonifications aux pensions constituées par les parents justifiant qu'ils ont élevé plus de trois enfants (loi du

(1) Le projet de loi gouvernemental élève jusqu'à 180 francs la quotité déductible pour ceux qui justifient avoir élevé non plus trois mais cinq enfants.

31 décembre 1895, modifiée par celle du 13 août 1898). D'ailleurs n'est-ce pas en réalité ce qu'établit notre loi elle-même pour les communes qui reçoivent une subvention suivant des barèmes établis proportionnellement à leurs charges financières ?

Le même article décide en outre que les ressources provenant de l'épargne et de l'allocation d'assistance réunies ne devront pas dépasser 480 francs, sinon la déduction ne s'effectuera que jusqu'à concurrence de ce chiffre. Il était en effet nécessaire de fixer une limite au sacrifice de la loi.

Par assimilation, dans le cas où l'hospitalisé possède quelques ressources, le prix de la journée n'est dû à la commune, au département ou à l'Etat que sous les déductions établies par notre article.

Des difficultés pourront donc être soulevées pour savoir si un revenu donné peut bénéficier de ce régime de faveur. Pour les résoudre il suffira de prendre pour base le principe que seules en bénéficient les ressources qui ont exigé de la part du postulant un effort personnel, qui sont au moins en partie le produit des privations qu'il s'est imposées, et que tous les revenus de cette nature en bénéficient. Si cette origine ne découle pas du titre lui-même, ce sera à l'intéressé, en cas de contestation, à faire la preuve. C'est en effet à celui qui invoque une exception au droit commun qu'incombe la charge de prouver qu'il est dans les conditions exigées pour en bénéficier.

D'après ces principes, seront retranchés en totalité les secours permanents accordés par l'Etat, comme les secours du ministre de la guerre, de la marine ou les majorations de rentes, les pensions aux victimes du 2 décembre, les ressources provenant d'un bureau de tabac, les allocations données aux parents des soldats classés soutiens de famille. La question était aussi délicate pour les retraités (1). Par une interprétation peut-être bien-

(1) Une proposition de M. Bonnevay demande que la rente viagère de 100 francs qu'entraîne la médaille militaire, ne soit plus prise en considération. Cela n'est-il pas juste ? La loi accorde un régime de faveur à l'épargne parce qu'elle est le produit du travail, pourquoi traiter moins

veillante, la commission centrale a décidé qu'il suffisait qu'elles aient été en partie constituées par un versement du bénéficiaire pour qu'elles soient considérées comme fruit de l'épargne. Doivent être également assimilées à ce cas, les retraites constituées par le patron seulement, en exécution d'un contrat de travail, parce qu'elles peuvent être considérées comme l'équivalent d'une majoration de salaires. Mais que penser lorsqu'il s'agit non plus de revenus, mais d'un petit capital qui a été économisé notamment pour les livrets de la caisse d'épargne. Devra-t-on d'abord obliger le propriétaire à dépenser son capital ? La discussion de la Chambre sur ce point n'avait abouti à aucun résultat. M. Rey avait proposé un amendement qui disait: « Toutefois les revenus mobiliers et immobiliers provenant du fait de l'épargne ne rentrent dans ce décompte que pour la partie de la valeur supérieure à 60 francs, s'il s'agit d'un capital aliéné et de 40 francs s'il s'agit d'un capital mobilier ou immobilier réservé. Mais cet amendement fut rejeté comme trop compliqué.

Le ministre n'avait pu, dans sa circulaire du 16 avril, que s'en remettre à l'esprit d'équité des conseils municipaux et des commissions cantonales, espérant que la commission centrale ne tarderait pas à fixer une jurisprudence (1).

---

bien la pension gagnée souvent au péril de sa vie non pour un intérêt personnel, mais pour le bien de la collectivité. Les secours aux anciens militaires, toujours minimes, ne devraient-ils pas être assimilés aux produits de l'épargne ? Le gouvernement est allé plus loin dans ses propositions, il a demandé que les allocations de la médaille militaire ou de la croix de la légion d'honneur ne soient jamais déduites, ainsi d'ailleurs que pour les secours alloués par les Quinze-Vingt.

(1) Nous pouvons ici rappeler la circulaire ministérielle du 9 mai 1907 qui spécifie que les frais de pension des aliénés doivent être payés non par un prélèvement sur le capital possédé, mais au moyen des intérets que celui-ci est susceptible de rapporter. Cette disposition est naturelle, car l'aliéné est légalement considéré comme un malade curable. Il est donc essentiel de conserver son capital intact, pendant qu'il est dans l'impossibilité de le faire valoir.

C'est ce qui a eu lieu. Celle-ci a estimé que quand il s'agit d'un capital disponible comme celui qui est déposé à la caisse d'épargne, il doit être assimilé aux sommes déposées en compte courant à une banque ou au numéraire enfermé dans un coffre. En rapprochant ces mots « provenant de l'épargne » de la mention « notamment d'une pension de retraite que s'est acquise l'ayant-droit », le législateur a signifié qu'il avait en vue un produit de l'épargne en quelque sorte consolidé et non pas mobile. L'intéressé devrait donc, dans ce cas, transformer son capital en rente viagère qui sera retranchée suivant les règles indiquées. Mais si la somme inscrite sur le livret provient d'un don ou d'un legs, c'est la totalité de la rente qui doit être retranchée.

Nous avons vu que c'était la solution analogue que nous avons adoptée pour les petits capitaux d'un revenu inférieur à la mensualité communale et qui proviennent d'une autre source que l'épargne. De même lorsque l'épargne sera représentée par une maison, on devra considérer comme ressource privilégiée le revenu que sera supposé représenter sa vente fictive.

Mais la jurisprudence adoptant l'avis donné le 7 juillet 1908 par la commission centrale, a décidé que les retraites ou secours attribués aux veuves et orphelins, directement ou par reversion, n'étant pas le produit de leur épargne ne doivent pas être considérés comme ressources privilégiées. Cette décision nous paraît trop rigoureuse. Si ces faibles ressources ne proviennent pas de l'épargne personnelle du bénéficiaire, du moins les versements ont-ils été prélevés sur les revenus du ménage. Elles auraient pu être assimilées à la retraite du père de famille. C'est ce que a très justement proposé le projet de loi du gouvernement actuellement déposé sur le bureau de la Chambre.

Quant aux rentes servies aux victimes d'accidents de travail en vertu de l'art. 3 de la loi de 1898, la commission centrale a estimé qu'elles devaient être déduites en totalité. En effet elles sont destinées à compenser la suppression ou la diminution du

salaire et elles ne peuvent être revisées que dans des cas prévus. Elles sont donc pour l'ouvrier une ressource personnelle et permanente, qui ne provient ni de l'épargne, ni de la bienfaisance privée, puisqu'elles constituent une créance recouvrable contre le chef d'entreprise et garanties subsidiairement par le fonds spécial géré par la caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

Nous devons signaler cependant un cas assez curieux, qui s'est présenté devant une commission cantonale. L'ouvrier victime de l'accident était un septuagénaire, dont le produit du travail ne devait pas être pris en considération, il devait donc en être de même de la rente versée en vertu de la loi de 1898 pour compenser cette perte.

Nous avons vu aussi que le gouvernement a proposé l'assimilation à l'épargne des pensions alimentaires autres que celles qui représentent une aliénation consentie par leur auteur.

Donc, tous les revenus provenant de l'épargne bénéficient de ce régime de faveur, mais ceux-là seulement, et il faut qu'ils représentent un capital consolidé et non de l'argent liquide et disponible.

Ces dispositions sont parfaitement justifiées, mais il ne faut pas se dissimuler que dans la pratique elles ont favorisé bien des abus.

b) *Ressources provenant des retraites ouvrières et paysannes.* — Il faut enfin que nous examinions quelle sera la situation du retraité de la loi du 5 avril 1910. S'il devient infirme ou incurable, ou s'il a atteint 70 ans n'ayant aucune autre ressource que sa retraite, pourra-t-il bénéficier de la loi du 14 avril 1910 ? Oui, déclare très nettement l'art. 8 de la loi de 1905.

Mais alors quel compte devra-t-on tenir de ce qu'il touche déjà. L'art. 8 le dit : « La retraite acquise par les versements des salariés et les contributions patronales sera considérée comme provenant de l'épargne, la rente étant calculée à cet effet comme si tous les versements avaient été effectués à capital aliéné.

Mais la retraite est constituée non seulement par les versements des salariés et la contribution patronale, mais aussi par

l'allocation viagère de l'Etat qui est de cent francs. Cette allocation ne pouvait être considérée comme provenant de l'épargne : elle est donc retranchée tout entière, tandis que pour les autres on ne retranche que la moitié de ce qui dépasse 60 francs (ou 120 francs pour les assurés ayant élevé trois enfants).

Cette disposition a été quelque peu critiquée. Donner un régime de faveur à l'épargne pour l'encourager quand elle est volontaire, c'est tout naturel. Mais du moment que la prévoyance devient obligatoire, elle n'est plus une vertu et ne mérite aucune faveur, on aurait donc dû soustraire la retraite tout entière.En tout cas la contribution patronale aurait dû être assimilée à la part de l'Etat.

Ce raisonnement est juste en théorie, mais on a fait remarquer qu'il n'était pas inutile d'encourager les assujettis à la loi des retraites, le bénéfice du cumul ne pouvant aller qu'à ceux dont la pension était minime.

c) *Ressources provenant de la bienfaisance privée.* — Un des points le plus délicat à régler dans la nouvelle loi était certainement ses rapports avec la bienfaisance privée.

C'était une loi de solidarité et non d'assistance que voulait créer le législateur, mais il n'a pas songé pour cela à combattre l'admirable effort de la bienfaisance privée.

Il est vrai qu'il n'a pas voulu admettre les délégués de ces sociétés dans les commissions, parce qu'elles constituent un service public, mais il espérait, selon le mot de M. Millerand, que les œuvres privées viendront s'arcbouter à la commune, au département, à l'Etat. Il fallait donc comme pour l'épargne retrancher du taux des pensions les ressources que l'ayant-droit pouvait recevoir des œuvres privées, mais il fallait le faire de façon que la bienfaisance ait le sentiment que son effort ne profitât pas seulement à la collectivité dont elle diminuait les charges, mais aussi au malheureux dont elle améliorait la situation. De quelle façon ?

D'après le texte adopté par la Chambre des Députés, les ressources qui proviendraient des œuvres de la bienfaisance privée

n'entraient en décompte que jusqu'à la concurrence de la moitié. Au Sénat, la commission avait proposé dans un but d'économie la réduction des trois quarts, mais le texte de la Chambre fut finalement adopté.

Mais qu'entendait-on au juste par œuvre de bienfaisance privée, comment pourrait-on apprécier les ressources qu'elle fournit ? Voilà un malheureux qui reçoit ça et là quelque maigre aumône, viendrait-on lui compter sou par sou ce qu'il a reçu. Evidemment ce serait bien dur et d'ailleurs impossible en pratique (1).

Voilà qu'un ouvrier âgé reçoit de son ancien patron, par pure bienveillance, une petite pension soit comme retraite, soit à titre viager dans un testament. N'en tiendra-t-on pas compte pour la fixation du taux, n'est-ce pas facile puisqu'elles sont basées le plus souvent sur une pièce authentique ? Evidemment oui. C'est ce qu'a voulu dire le Sénat en adoptant que les ressources « fixes » et « permanentes » entreraient seules en décompte jusqu'à concurrence de moitié. » Ce sont celles-là seules qu'on considérera, les autres, temporaires et aléatoires, seront ignorées.

Comme pour l'épargne, la loi fixe la même limite maximum de 480 francs.

Des difficultés pourront d'ailleurs surgir pour l'appréciation non seulement de la quotité, mais de la nature du secours, notamment dans le cas de pensions servies par le patron, qui peuvent provenir simplement des retenues faites sur le salaire.

C'est alors au requérant qu'incombera la preuve, comme quand il s'agissait des produits de l'épargne.

---

(1) La commission centrale a estimé que les ressources que les aveugles pouvaient tirer du travail qu'ils effectuent dans les asiles spéciaux pouvaient étant donné les conditions d'organisation et du fonctionnement de l'œuvre charitable être considérées comme ressources provenant de la bienfaisance privée. Cette appréciation pourrait peut-être être étendue, mais avec prudence à tout travail procuré par charité.

L'une de ces hypothèses a fait l'objet d'une discussion à la Chambre. Un certain nombre de communes ont reçu par donation ou par legs des sommes dont le revenu a été affecté, par la volonté du donateur ou du testateur, à la constitution des retraites pour les vieillards ou les infirmes. Ces ressources doivent-elles être assimilées à celles qui proviennent de la bienfaisance privée.

Non, répondait le rapporteur au nom de la Commission. Ces dons n'ont pas en vue une personne déterminée. Une fois reçus et acceptés, ils constituent des deniers publics, et les allocations prises sur elles et distribuées par la commune ou le bureau de bienfaisance, constituent des secours provenant de la bienfaisance publique et non de la bienfaisance privée.

Mais, bien entendu, il faut que les ressources soient fixes et permanentes, c'est-à-dire ne puissent pas être supprimées d'un jour à l'autre. C'est ainsi qu'un secours donné par un Bureau de bienfaisance ne sera pas une ressource privilégiée. C'est à cette condition que la disposition pouvait être applicable (1).

d) *Ressources provenant du travail pour le septuagénaire.* — Nous allons voir sous le paragraphe suivant à la suite de quelles variations de législation ces ressources ne doivent plus être comptées.

Troisième condition. — 3° Avoir plus de 70 ans ou être infirme ou incurable

Le texte de l'article 7 a subi, sur ce point, à diverses reprises, tant au cours de la discussion à la Chambre et au Sénat, que depuis son application, une modification qui pour ne porter que sur un mot, n'en est pas moins de la plus grande impor-

(1) La commission centrale a décidé que ne devait pas être inscrit celui qui était hospitalisé dans un établissement privé, qui suffit à ses besoins.

tance et de nature même à modifier du tout au tout le caractère et la portée de la loi. Il est nécessaire d'en refaire l'historique.

Devait-on fixer un âge déterminé suffisant pour obtenir le droit à l'assistance ? Devait-on présumer en dehors de tout examen individuel qu'un individu arrivé à un certain âge est incapable de subvenir à ses besoins par son travail ?

C'est là une grosse question qui a été souvent discutée et notamment lors de l'organisation des retraites ouvrières. Doit-on créer des retraites pour vieillards ou simplement des retraites pour invalides ? L'homme, arrivé à un certain âge, n'a-t-il pas payé par son travail sa dette à la société et n'a-t-il pas gagné le droit de faire valoir la créance que la loi voulait lui reconnaître ?

Cette théorie du droit au repos est très critiquée. L'homme ne doit-il pas travailler aussi longtemps qu'il en a la force et si la société doit assurer l'existence matérielle de ceux qui sont dans l'impossibilité de se l'assurer eux-mêmes elle ne le doit pas pour les autres, quel que soit leur âge. L'invalide n'est-il pas plus intéressant que le vieillard, car l'invalidité ne peut pas se prévoir comme la vieillesse. Celle-ci n'est pas un risque, mais une chance au contraire, pourrait-on dire, et en tout cas un aboutissant normal de la vie (1) : la société n'a donc pas à en garantir l'individu, si elle n'est pas accompagnée d'incapacité de travail, mais dans ce cas la vieillesse s'identifie avec l'invalidité, d'ailleurs à quel moment deviendra-t-on trop âgé pour trouver du travail, cela dépend uniquement du métier, de l'effort physique qu'il exige, comme aussi du tempérament de l'individu et de la manière dont il règle sa vie. L'ouvrier employé à un travail sédentaire sera occupé plus longtemps

(1) Il est vrai qu'au cours de la discussion, séance du 21 novembre 1905, M. l'abbé Lemire a soutenu que l'invalide n'était qu'un bénéficiaire éventuel de l'Assistance, tandis que le vieillard « peut seul conquérir l'indépendance que donne à l'assuré l'exercice du droit certain ».

que celui qui doit déployer un effort musculaire. L'ouvrier des villes vieillit plus rapidement que l'ouvrier des campagnes. Il faut donc procéder à un examen individuel.

En outre, le législateur aura toute liberté pour fixer l'âge légal qui pourra subir des variations sensibles, qui apparaîtront peut-être quelque peu arbitraires, par exemple pour la loi sur les retraites ouvrières.

Au contraire, un examen individuel par des autorités compétentes permettra d'établir d'une façon rationnelle pour chaque individu, quand son invalidité doit lui faire obtenir l'assistance, qui ainsi ne commencera toujours qu'au moment précis où elle devient nécessaire.

Ce n'est pas cependant la méthode adoptée jusqu'à ce jour en France. Les diverses lois déjà appliquées en cette matière, celles de 1850 et de 1886 relatives à l'organisation de la caisse nationale des retraites, celle de 1894 sur les caisses de retraites des ouvriers mineurs, celle de 1898 sur les Sociétés de secours mutuels, organisent surtout des retraites pour vieillesse.

La fixation d'un âge déterminé est en effet conforme aux tendances générales de l'opinion, aussi tous les projets de retraites ouvrières y étaient établies sur ces bases. Et c'est le principe qui a été adopté par la loi du 5 avril 1910 (1).

Il n'en est pas de même en Allemagne, où la retraite n'est en principe accordée que pour l'invalidité. Il est vrai qu'à 70 ans l'individu a droit à une retraite, mais c'est moins à cause de sa vieillesse que par une présomption d'invalidité basée sur le grand âge. D'ailleurs ces dernières sont moins élevées que les premières.

Comme le fait remarquer M. Ribot, les statistiques allemandes prouvent que la limite de 70 ans fixée par la loi ne figure plus que comme une limite idéale, et qu'en fait ce sont bien les retraites pour invalidité qui se substituent aux retraites pour la vieillesse.

---

(1) Le Gouvernement vient de déposer un projet d'assurance invalidité.

Notre loi devait comprendre les deux choses, et d'ailleurs on voyait dans le choix d'un âge fixe une garantie contre l'arbitraire des appréciations individuelles.

Aussi le texte voté par la Chambre portait-il que l'assistance serait donnée à tout Français privé de ressources, « soit âgé de plus de 60 ans, soit atteint d'une maladie reconnue incurable qui le rend incapable de pourvoir à sa subsistance ». L'âge fixé, c'était celui qui avait été voté par la loi des finances de 1897 et adopté dans les projets du Conseil Supérieur de l'Assistance publique et de la commission.

En maintenant à 70 ans l'âge requis pour l'obtention de l'assistance, disait M. Bienvenu-Martin dans son rapport, nous avons été mus à la fois par le désir de limiter les dépenses qu'entraînera l'exécution de la loi et par le souci d'éviter les inconvénients d'ordre économique et moral qui pourraient se produire si cet âge était abaissé. En donnant le secours trop tôt, on risquait d'affaiblir l'esprit d'épargne et de diminuer le goût du travail.

Mais le Sénat, soit qu'il ne voulut pas admettre le principe de la présomption d'incapacité à partir d'un certain âge, soit aussi qu'il voulut essayer de limiter les conséquences pécuniaires de la nouvelle loi modifia ainsi le texte : « Tout Français, privé de ressources, incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence, et soit âgé de plus de 70 ans, soit atteint de maladie..... »

La vieillesse n'était donc plus secourue en tant que vieillesse. La condition nécessaire dans tous les cas était l'incapacité de travail : le septuagénaire ne recevait que l'allocation communale diminuée du montant des ressources qu'il peut ainsi se procurer. Le maintien de la distinction entre l'incurable et le septuagénaire n'avait guère de raison d'être, elle pouvait cependant être considérée comme créant une présomption en faveur de ce dernier.

On pouvait dire que c'était au bureau qui veut refuser le secours à prouver que le postulant a des ressources suffisantes

et non pas comme en règle générale à celui-ci de prouver son indigence.

Devant la Chambre, M. Mirman s'éleva contre cette modification. C'était, disait-il, enlever le caractère de droit, que nous avons voulu introduire pour laisser le caractère d'incertitude, d'arbitraire, de précarité, par quoi se distingue aujourd'hui l'assistance publique. Le nouveau texte fut néanmoins adopté.

Telle fut la règle appliquée, pendant un an, mais les partisans du premier projet ne l'abandonnèrent pas. Celui-ci, présenté à nouveau, passa dans les articles 25 et 36 de la loi des finances du 31 décembre 1907. Il ne doit donc plus à l'heure actuelle être tenu compte des ressources qu'un septuagénaire peut se procurer par son travail et l'assisté qui ne reçoit qu'un taux réduit en raison de ces ressources doit dès qu'il atteint 70 ans recevoir l'allocation complète.

Mais à l'application on s'est vite rendu compte que parfois un vieillard septuagénaire arrive à gagner sa vie en travaillant. Certains qui touchaient des salaires de 1.000, 1.200, 1.300 francs ont réclamé leur inscription et l'ont obtenue parce qu'ils n'avaient d'autres ressources que celles procurées par leur travail. Ces inscriptions ne sont pas, il est vrai, très nombreuses, mais elles se renouvellent encore assez souvent pour profrappent.

Qu'on ne demande pas compte au septuagénaire qui a encore assez de vigueur ou de bonne volonté pour travailler à cet âge, des petits bénéfices que pourraient lui procurer une occupation intermittente donnée quelquefois par pure charité, cela est très juste, en même temps que cela facilite l'application de la loi en

1. Un amendement voté par la Chambre, en 1905, sur la proposition de M. Mirman, abaissait la limite d'âge pour la mère de famille de six mois par enfant légitime ou naturel ayant vécu trois ans. Le Sénat rejeta cet amendement, estimant que le législateur avait des moyens plus efficaces de venir en aide aux familles nombreuses, c'était en réalité une grande complication pour un petit avantage, d'ailleurs pourquoi favoriser les mères et pas le père de trois enfants.

dispensant des calculs difficiles et dangereux, mais il convient d'éviter les abus. A une situation exceptionnelle, il faut des mesures exceptionnelles. Déjà, en 1907, la commission des finances du Sénat avait demandé de refuser le bénéfice de la loi à tout septuagénaire qui tirerait de son travail un revenu supérieur à 200 francs par an. Le Gouvernement, dans une récente proposition de loi, tout en reconnaissant la nécessité d'établir une limite a pensé qu'il convenait d'être plus généreux et a fixé le maximum toléré à 360 francs par an.

Ce projet qui a été incorporé par le Gouvernement dans la proposition générale qu'il a présentée est actuellement l'objet d'un rapport favorable de la commission du budget et il sera adopté. Il est en tout cas à souhaiter qu'il le soit, car il répond à une nécessité absolue. Il est même à remarquer que le chiffre de 360 francs sera toujours supérieur au taux mensuel de l'assistance. Le septuagénaire qui travaille est donc doublement favorisé, puisque les salaires dont on ne tiendra pas compte pourront parfois être supérieurs à la somme qui théoriquement représente ce qui est nécessaire pour vivre.

Si le postulant n'a pas encore atteint ses 70 ans, sa demande ne peut être accueillie que s'il est infirme ou incurable. Ici la constatation du titre invoqué sera plus difficile à faire. Il ne suffira plus d'un acte officiel d'état-civil : comment l'incapacité de travail pourra-t-elle s'établir ?

Comment fera-t-on la distinction délicate entre la maladie chronique qui relève de l'assistance médicale et l'incurabilité. La loi est muette sur ce point, un règlement d'administration publique ne pouvait établir des classifications et le rapporteur dut reconnaître que c'était là une question d'espèce. Le plus souvent, il est vrai, la notoriété publique, dans les autres cas un

(1) Quand le travail du septuagénaire consistera dans l'exploitation d'un petit commerce et d'une petite industrie, il faudra distinguer entre le revenu du capital que représente la valeur des fonds et le produit du travail proprement dit. Le premier seul doit être touché.

certificat du docteur fixera le bureau d'assistance et le conseil municipal. L'article 26 de la loi établit même par qui sera payé ce certificat.

C'est là une règle bien vague, qui laisse la porte ouverte à bien des abus. Le rapport de l'Inspection Générale des Services Administratifs, à la suite de nombreux rapports de préfets, se plaint de la légèreté avec laquelle ces certificats sont donnés. Aussi la commission centrale (C. M. du 10 août 1907) recommanda-t-elle de ne les accepter que lorsqu'ils établissent le degré d'incapacité de travail et la cause précise de cette incapacité.

Pour les départements comme l'Hérault, qui ont établi un cadre de médecins chargés, chacun dans une circonscription donnée et pour un traitement fixe, d'assurer l'application de toutes les lois d'hygiène (assistance médicale, vaccination, etc.), la tâche est facilitée et c'est à eux que les commissions devront demander les certificats qui seront ainsi donnés avec des garanties d'impartialités suffisantes.

Appendice. — Mineur de 16 ans

Mais il est une autre condition à remplir qui n'est pas inscrite dans la loi, et ne fut imposée que par une décision de la Commission Centrale : c'est la nécessité d'avoir plus de 16 ans.

Le législateur, dit cette assemblée, n'a voulu secourir que celui qui, en âge de gagner sa vie, a perdu cette aptitude par vieillesse ou maladie. Or de nombreuses dispositions législatives, entre autres la loi du 8 avril 1901 sur les accidents de travail, celle du 2 novembre 1892 sur le contrat de louage des enfants mineurs, fixent implicitement à 16 ans l'âge à partir duquel l'enfant est présumé capable de gagner sa vie.

Peut-être aurait-on pu profiter du silence de la loi pour donner à celle-ci un champ plus large, et puisque c'est à partir de treize ans que l'assistance commence à louer ses pupilles, peut-

être aurait-on pu fixer à cet âge la limite d'application de la loi.

Mais il faut bien reconnaître que le Conseil Supérieur ne pouvait faire autrement que de déclarer non applicable au mineur de 16 ans les dispositions de la loi de 1905. Les conditions sont en effet différentes.

Certes les enfants infirmes ou incurables, dans l'indigence, ne sont pas abandonnés par la législation. Outre le bureau de bienfaisance, la loi du 27 juin 1904 sur les enfants assistés et celle du 22 avril 1905 permettent d'accorder des secours permanents, même du vivant des parents.

Mais ces lois partent d'un principe différent de celui de la loi de 1905. Elle ne reconnaît pas le droit à l'assistance. L'extension bien naturelle de la loi de 1893 aux enfants aboutit à ce résultat que l'assistance est obligatoire pour l'enfant atteint d'une affection légère et passagère et qu'elle disparaît dès que cette affection devient incurable. Une proposition de MM. Rey et Beral, au Sénat, a voulu combler cette lacune en proposant simplement d'étendre expressément l'application de la loi de 1905 à tous les mineurs de 16 ans infirmes et incurables. Un rapport favorable fut même déposé, mais il ne vint pas en discussion, et il paraît peu probable qu'il soit jamais adopté. Au contraire, le projet de la loi du 5 novembre 1912 proposa la confirmation législative de la jurisprudence de la commission centrale et de l'avis du conseil d'Etat.

Et c'est avec raison : l'assistance aux enfants doit s'appuyer sur d'autres bases que l'assistance aux adultes ; la proposition Rey et Béral aurait été d'un effet incomplet.

---

(1) Du dernier rapport de l'Inspection générale des services administratifs, il résulte qu'en 1910 il y avait 155.546 enfants assistés, répartis ainsi : enfants trouvés, 6.855 : abandonnés, 106.352 ; orphelins, 14.695 ; moralement abandonnés, 42.156 ; en garde ou en dépôt, 5.488.

Les secours temporaires comptaient, en 1910 : 10.452.413 francs, sur lesquels 4.180.464 payés par l'Etat, 4.180.964 payés par les départements, et 2.090.482 payés par les communes.

L'inspection réclame l'organisation d'une assistance aux familles nombreuses payées en partie sur les crédits des secours temporaires.

Très justement, le Conseil Supérieur a posé en principe qu'il fallait distinguer les enfants incurables en deux catégories. Ceux pour lesquels il n'est pas impossible, tout en leur assurant la vie matérielle, d'arriver par une éducation appropriée à diminuer les inconvénients de l'infirmité et à qui il faut donner une assistance éducative, et ceux pour lesquels toute espérance de cette nature doit être bannie, et à qui il suffit d'appliquer la loi de 1905.

Ce sont les parents qui auront les avantages pécuniaires : il faut que ce soient les enfants qui en aient les avantages moraux. Il faut avant tout éviter que les parents ne cherchent à tirer un bénéfice quelconque de l'infirmité de leur enfant. Cette préoccupation n'est pas nouvelle pour le législateur : la loi du 8 décembre 1904 qui interdit l'assurance au décès pour les mineurs, a été faite dans cet état d'esprit.

C'est pour cette raison qu'au Conseil Supérieur M. Mirman se déclarait opposé à l'assistance à domicile pour le mineur. Celle-ci fut cependant admise.

« Tout Français, âgé de plus de 6 ans et de moins de 16 ans, atteint d'une infirmité ou d'une maladie incurable de nature à le rendre incapable de gagner sa vie ou à ne lui permettre que si il est soumis à une assistance éducative spéciale, et dont la famille ne dispose pas, y compris les revenus de son travail, de ressources suffisantes, pour lui assurer l'assistance que comporta son état, bénéficie des dispositions de la présente loi ».

Le conseil a exigé l'âge de six ans, parce que il est difficile jusqu'à ce moment d'apprécier si une infirmité est incurable ou non. Jusque-là, d'ailleurs, le service des enfants assistés et celui de l'assistance médicale pourront accorder des secours.

Les voies et moyens sont les mêmes que ceux de la loi de 1905. Quant au domicile de secours c'est pour les enfants celui de leurs parents.

Le choix à faire des modes d'assistance a donné lieu à des discussions à la suite desquelles il fut décidé qu'il serait créé dans chaque département une commission spéciale, qui donne-

rait son avis sur les propositions présentées : après quoi il serait statué par le préfet, pour les postulants ayant un domicile de secours départemental ou communal, par le ministre de l'Intérieur pour ceux n'ayant pas de domicile de secours.

Le projet se préoccupe du passage de l'assistance particulière à l'assistance normale : toute demande de prolongation par l'assistance aux adultes devra être formulée, dans les formes régulières, six mois au moins avant que l'enfant ait atteint ses seize ans. Il autorise aussi le maintien, sous certaines conditions jusqu'à l'âge de 18 ans dans l'établissement où il a été placé, du mineur assisté si ce maintien est nécessaire pour son éducation ?

Le projet se termine par des dispositions pénales très sévères contre ceux, parents ou non, qui emploieraient à la mendicité soit ouvertement, soit sous l'apparence d'une profession, des enfants infirmes ou atteints d'une maladie incurable.

Il faut souhaiter que ce projet raisonnable soit adopté. Il ne paraît pas devoir entraîner de bien lourdes charges financières, car déjà beaucoup de ces enfants reçoivent des secours qui seraient supprimés.

Il nous apparaît d'ailleurs d'autant plus intéressant d'organiser l'assistance aux enfants incurables que l'importance de ce service ne sera pas diminué comme pour l'adulte ou le vieillard par le jeu de la loi des retraites ouvrières.

DEUXIÈME PARTIE -- COMMENT LE POSTULANT FERA-T-IL VALOIR SES DROITS ?

1° Établissement des listes d'assistés

Après avoir établi quels sont ceux qui peuvent prétendre au bénéfice de la loi, nous devons étudier maintenant les moyens par lesquels ils parviendront à faire valoir leur droit.

L'article 7 organise une procédure qui, au premier abord, paraît très compliquée. Le législateur a pensé, avec raison, qu'en cette matière, il ne pouvait prendre trop de précautions.

a) *Intervention du bureau d'assistance.* — Aux termes de l'article 7, c'est au bureau d'assistance de la commune de résidence (et non du domicile de secours) qu'il appartient d'abord d'examiner la demande. Il doit ensuite la transmettre avec son avis favorable ou non au conseil municipal.

Le bureau d'assistance a été créé spécialement par la loi de 1893 en vue de l'assistance médicale, dont le caractère obligatoire imposait cette création, mais dans l'intention aussi d'étendre plus tard leurs attributions, et de leur confier tout ce qui toucherait à l'assistance dans la commune.

---

(1) Dans certaines villes, il subsiste encore, pour l'assistance mutuelle, une organisation spéciale, tolérée par l'art. 35 de la loi de 1893, dans laquelle le bureau de bienfaisance joue le rôle de bureau d'assistance. Le Conseil d'Etat, saisi à la suite d'un recours du bureau de Nîmes, contre une décision préfectorale, a décidé que pour le fonctionnement du service d'assistance il y avait lieu de constituer le bureau d'assistance suivant les règles générales.

Ce n'est cependant pas sans quelque discussion que leur intervention a été admise. C'est créer un rouage inutile, disait-on : ils n'ont qu'un simple avis à donner au conseil municipal, seul chargé de dressé la liste, et quel que soit cet avis, ils doivent toujours lui transmettre la demande et le dossier ; ne pourrait-on pas supprimer cet intermédiaire, d'autant plus que les intéressés doivent se faire connaître eux-mêmes par une demande écrite, imposée par la loi ?

Il ne s'agit plus, comme pour l'assistance médicale, qui, dans les art. 12 à 14 de la loi de 1893, admet cette procédure, de rechercher ceux à qui doivent être donnée éventuellement l'assistance, mais seulement d'examiner les demandes écrites, qu'on n'a pas à provoquer.

Nous ne pouvons qu'approuver le vote rejetant cet amendement.

Certes, il ne peut appartenir qu'au conseil municipal de prendre une décision engageant les finances communales ; mais le rôle du bureau d'assistance n'en sera pas pour cela inutile. Dans les petites communes où les demandes seront peu nombreuses, celles-ci pourraient être facilement jugées par les conseillers municipaux, mais dans les grands centres où les demandes se chiffreront par milliers, quel travail formidable serait celui d'examiner minutieusement un à un tous ces dossiers. Par qui sera fait ce travail ? Les commissions des hospices ou des bureaux de bienfaisance sont tout indiquées. Ces groupes d'hommes de bonne volonté et d'intelligence, familiarisés avec ces enquêtes, connaissant bien déjà le personnel indigent, feront une besogne autrement rapide et autrement utile que celle d'un bureau d'employés et ce n'est pas seulement une raison d'économie qui leur fait donner cette mission qu'ils réclament d'ailleurs justement comme leur revenant.

Nous verrons en outre qu'un concours pécuniaire sera réclamé aux bureaux de bienfaisance, il est donc naturel et prudent de les associer à l'œuvre de la loi.

La Chambre refusa même de voter un amendement de M. Cornet, donnant pouvoir au maire, en cas d'urgence, d'ad-

mettre « provisoirement » à l'assistance sans l'avis préalable du bureau.

L'intention était très louable. Il est vrai que, dans certains cas, les indigents auraient le temps de périr de misère avant de pouvoir jouir des bienfaits de la loi. Il fallait donc une procédure d'urgence. Mais, comme le fit remarquer le rapporteur, la nouvelle loi n'enlève pas au bureau de bienfaisance et à défaut au conseil municipal, le droit de donner des secours immédiats et même d'hospitaliser. On pourra toujours ainsi attendre la révision trimestrielle. Il était donc inutile de créer une exception qui pouvait être une porte ouverte aux abus.

En outre, le conseil municipal peut examiner les demandes même en dehors des missions ordinaires, et en fait la pratique s'en est très répandue dans certains départements, multipliant les nombres de convocations de commissions cantonales et lassant la bonne volonté des membres.

Comment opèreront ces bureaux ? La loi leur laisse toute liberté. M. l'abbé Lemire avait demandé qu'on ajoute aux bureaux des représentants des sociétés locales de bienfaisance. En termes éloquents, il montrait l'intérêt qu'il y aurait à ce que toutes les sociétés de bienfaisance aient entre elles des rapports plus fréquents, puisque le conseil municipal aura, nous le verrons, dans une certaine mesure, à tenir compte des secours donnés par la bienfaisance privée.

De même que pour l'assistance médicale, le bureau doit se réunir un mois avant chaque session du conseil municipal, c'est-à-dire en janvier, avril, juillet et octobre. Mais au cas où il négligerait de se réunir ou refuserait de remplir sa tâche, il est inutile de dire que le conseil municipal passerait outre et pourrait dresser sa liste régulièrement, pourvu que ce refus soit constaté.

Le bureau d'assistance est donc en possession de toutes les demandes qui lui ont été transmises par le maire à qui elles ont dû être adressées. Quel va être son rôle ?

Après les avoir examinées aussi scrupuleusement qu'il convient, il dresse la liste de tous ceux qu'il juge être en état d'obtenir le secours. « Il propose en même temps, dit la loi, le « mode d'assistance qui convient à chacun d'eux, et si ce mode « de secours est l'assistance à domicile, il indique la quotité de « l'allocation mensuelle à accorder. »

Nous avons vu, dans le chapitre « Modes d'assistance », suivant quelles règles doit être déterminée la mensualité accordée ou doit être ordonnée l'hospitalisation et les conditions à remplir pour pouvoir être admis.

Cette liste est divisée en deux parties : « la première, les vieillards, infirmes ou incurables ayant leur domicile de secours dans la commune ; la seconde, ceux qui ont leur domicile dans une autre commune et ceux qui ont le domicile départemental ou national. » Il ne s'agit bien entendu que de celui qui a été provisoirement fixé par le bureau, d'après les apparences. Ce classement, comme celui du conseil municipal, n'entraîne l'attribution définitive du domicile de secours que s'il n'y a aucune réclamation.

Une copie de cette liste, accompagnée de toutes les demandes est envoyée au conseil municipal, une autre au préfet.

Le rôle du bureau d'assistance est terminé. Il nous faudra alors distinguer, suivant que l'intéressé a un domicile de secours communal, soit dans sa commune, soit dans une autre, un domicile départemental, soit qu'il n'en ait pas du tout.

b) *Postulants ayant un domicile de secours communal.* — C'est au conseil municipal que doivent être transmises toutes les demandes, même si l'avis donné est défavorable ou si le domicile de secours du postulant est dans une autre commune. C'est à lui seul qu'il appartient de décider à la fois quelles sont les personnes qui doivent être secourues et quel est le mode d'assistance qui leur convient.

Nous avons vu que, en n'importe quel cas, le conseil ne peut délibérer qu'après l'instruction faite par le bureau. Le droit d'admission entraînant des charges qui peuvent devenir très

lourdes pour la commune ne pouvait appartenir qu'au conseil municipal. D'ailleurs, la révision s'opérant tous les trois mois, les demandeurs pourront toujours attendre ce délai.

Cependant certains ont craint que ces assemblées ne subissent des influences soit personnelles, soit politiques pouvant dénaturer l'effet de la loi. C'est cette crainte qui fit présenter par M. Aynard un amendement tendant à ce que tout le travail du conseil, y compris le vote, se passât à huis-clos. Cet amendement fut rejeté, car on fit remarquer que le huis-clos pouvait tout aussi bien développer que combattre le mal que l'on redoutait.

Mais si le scrutin doit être public, la délibération doit être secrète. L'article 8 le spécifie expressément, rendant obligatoire ce qui n'était d'après l'art. 54 de la loi municipale qu'une simple faculté recommandée il est vrai dans tous les cas où il s'agit de questions personnelles, et déjà ordonnée par l'art. 54 de la loi de 1893.

Ces délibérations doivent rester au secrétariat de la mairie, après avoir été copiées sur le registre *ad hoc* des délibérations, mais par une dérogation à la loi municipale qui avait déjà été admise pour l'assistance médicale, elles ne sont pas affichées. Le maire informe seulement du dépôt de la liste au secrétariat, et c'est cette liste et non la délibération qui seule est communiquée et dont on peut prendre copie. Cette disposition est regrettable. Le secret de la délibération qui a paru interdire la publication des débats, vise non le résultat de la discussion, mais le vote de chaque conseiller. On aurait pu, semble-t-il, communiquer les motifs qui ont inspiré les décisions de la majorité. D'autant plus qu'en cas de recours devant la commission cantonale, le maire sera bien obligé d'expliquer le vote du conseil. Mais dans le silence de la loi, on a dû conclure que les délibérations n'avaient pas à être motivées ; ce sont là des dispositions de nature à gêner le contrôle et à donner aux décisions du conseil une apparence d'arbitraire.

Pour les intéressés qui ont un domicile de secours dans une autre commune que celle où a siégé le bureau, le Conseil municipal classe leur demande dans la deuxième partie de la liste. Il a le pouvoir de faire passer dans cette catégorie un candidat inscrit par le Bureau d'assistance dans la première partie, et vice-versa, mais une fois qu'il a classé dans la deuxième catégorie, il n'a pas d'avis à fournir sur l'opportunité de l'assistance. C'est au Préfet à qui la liste a été transmise qu'il appartient de saisir le Conseil municipal compétent par la transmission du dossier avec son avis et les pièces justificatives, soit directement si la commune est dans son département, soit dans le cas contraire, par l'intermédiaire de son collègue. C'est le Conseil municipal qui accorde ou refuse l'allocation, car seul il a qualité pour disposer des finances communales. D'ailleurs le bureau d'assistance de la résidence ne connaissait pas le taux communal du domicile de secours ; il ne pouvait juger si les revenus du postulant dépassaient ou non ce taux. Mais la décision du Conseil municipal de la résidence d'inscrire ou de ne pas inscrire quelqu'un sur la deuxième partie, peut faire l'objet d'un recours devant la commission cantonale ; cela peut avoir de l'intérêt quand les taux sont différents dans les deux communes.

La circulaire ministérielle du 16 avril 1906 décide que le Conseil municipal du domicile de secours devant lequel une demande classée dans la deuxième catégorie est renvoyée, ne pourra lui-même statuer qu'après avoir pris l'avis de son bureau d'assistance. Cette solution est conforme au texte de la loi, puisque celle-ci ne prévoit aucune exception, mais elle paraît peu rationnelle. Si le postulant n'habite plus la commune, le bureau, comme le Conseil, ne pourra juger sa situation que d'après les éléments fournis par la résidence. Son avis paraît donc superflu. Cette procédure entraîne en outre, généralement, un long retard dont souffre le postulant. En plus des délais normaux de transmission, les communes, qui voient toujours avec regret arriver les demandes de ceux qui

n'habitent plus chez elles, sont portées à mettre peu de hâte dans l'examen de ces candidatures. Aussi le projet de loi pendant devant la Chambre, porte-t-il que les communes de la résidence pourraient, après examen de la situation, accorder au candidat une assistance provisoire dont il bénéficiera jusqu'à la décision définitive de la commune du domicile de secours.

Si l'assistance est accordée, la commune de la résidence aura un recours pour obtenir le remboursement des mensualités payées, mais si elle est définitivement refusée, ces frais resteront à sa charge. C'est le préfet qui saisira la commune du domicile de secours. (Voir recours de collectivité à collectivité.)

c) *Postulant ayant le domicile de secours départemental.* — Alors que la loi de 1893 donne, pour cette catégorie d'assisté le droit d'accorder le secours au Préfet, la loi de 1905 le donne à la Commission Départementale. Elle a estimé que les finances du département étant plus gravement engagées, il était naturel de réserver ce droit au Conseil Général, dont la commission départementale n'est que le représentant. En outre, il n'y a pas la même urgence à statuer.

C'est le préfet qui saisira la commission, mais il est à remarquer que l'art. 14 n'exige pas l'avis préalable du bureau d'assistance. Les demandes pourraient donc être adressées directement à la commission, le préfet conservant cependant le droit, qu'il tient de la loi de 1871, de l'instruire comme toutes les demandes soumises à l'assemblée départementale.

Il serait en tout cas à souhaiter qu'il prit l'avis du bureau d'assistance de la commune de résidence. Il semble même qu'il ne ferait que répondre au vœu de la loi, qui ne paraît admettre aucune exception à la nécessité de le consulter : l'avis contraire donné par la circulaire d'avril 1906 paraît d'une légalité douteuse. Il est vrai que le plus souvent la durée de la résidence du postulant dans la commune où il habite sera courte, mais celle-ci pourrait cependant être parfois de plusieurs années et suffisante pour permettre d'apprécier la véritable situation.

La commission départementale a les mêmes pouvoirs que le conseil municipal. Elle fixera le mode d'assistance. En ce qui concerne le taux de l'allocation, nous avons déjà vu qu'elle était liée par le taux communal de la résidence et combien il était à désirer de voir modifier la loi sur ce point, ainsi que le Gouvernement l'a demandé.

Les décisions de la commission sont exécutoires immédiatement, mais le conseil général conserve le droit de les réformer sur l'initiative de l'intéressé, du Préfet ou d'un membre du conseil.

Ce n'est que par le décret du 3 août 1909 qu'a été réparé l'oubli de la loi, qui ne prévoyait aucune publicité pour ces décisions. Celle-ci est la même que, pour les décisions du conseil municipal : l'intéressé et le maire de la commune doivent être avertis. Celui-ci fait le dépôt au secrétariat et affiche l'avis du dépôt pour prévenir les tiers.

d). — Postulants n'ayant pas de domicile de secours.

Pour les ayant-droit de cette catégorie, le texte voté par la Chambre, recopiant les dispositions de la loi de 1893, donnait le droit de statuer au préfet, en tant que représentant de l'Etat, avec un simple recours devant une commission centrale. Mais le Sénat a supprimé cette attribution du préfet, qui ne fait plus que transmettre les dossiers au Ministre de l'Intérieur .Celui-ci statue sur l'avis de la Commission Centrale, avis qu'il n'est pas obligé de suivre d'ailleurs, la commission centrale ne pouvant, en effet, engager les finances de l'Etat, pas plus que le bureau d'assistance ne pouvait engager celles de la commune.

Cependant l'article 25 dit : « Les vieillards, infirmes, incu-
« rables, qui sont dépourvus de tout domicile de secours sont
« placés dans des établissements publics ou privés désignés
« par le Ministre de l'Intérieur, à moins que le Préfet ou la
« commission centrale d'assistance ne les ait admis à l'assis-
« tance à domicile... » Il y a là, avec l'article 16 de la loi, une contradiction que les circulaires ministérielles ont expliqué

de façon différente. Celle du 16 avril 1906 déclare que la loi n'a entendu viser que l'avis que doit donner au Ministre le Préfet qui instruit nécessairement la demande ou celui de la Commission centrale. Au contraire, celle du 6 mars 1910 dit : « Il s'est rencontré des cas où le Préfet a cru pouvoir admettre à « l'assistance des personnes sans domicile de secours, « escomptant, en raison de l'urgence, la décision ministérielle. « Une disposition de l'article 25 de la loi semble, en quelque « sorte, autoriser cette mesure. Toutefois, je vous recommande « de ne procéder ainsi qu'avec une extrême circonspection, « car il est incontestable que seule la décision du Ministre « engage l'Etat, et une admission prononcée par vous, non con- « firmée ensuite, causerait une difficulté insoluble. » Cette conclusion n'est pas pour étonner. Ce qui doit surprendre, c'est de voir le Ministre admettre la possibilité pour un Préfet d'attribuer l'assistance même provisoirement. Cela, le législateur ne l'a jamais voulu. L'article 25 s'explique par les travaux préparatoires. Ce n'est qu'un oubli du Sénat qui, après avoir enlevé au Préfet ce droit, qui lui avait d'abord été attribué par la Chambre, a maintenu, par oubli, sans modification, l'article 25 qui n'était qu'une conséquence de ce droit supprimé.

Nous verrons plus loin, en détail, la constitution de la Commission en tant que juridiction de recours.

Une seule condition est exigée pour que la demande soit examinée, c'est qu'elle soit accompagnée d'un certificat du maire de la résidence, constatant que le postulant a été inscrit sur la deuxième partie de la liste de la commune.

Le ministre, dans sa décision qui, à l'encontre de celle du conseil municipal ou de la commission départementale doit toujours être motivée, fixe l'établissement où sera hospitalisé le postulant, ou bien ordonne l'assistance à domicile dans les cas exceptionnels, nous l'avons vu, où il aura jugé pouvoir l'appliquer. Mais comme la commission départementale, il est lié par le taux ou par le prix de la journée fixé par le conseil

municipal. Nous avons vu les inconvénients de cette obligation. La décision du ministre n'est pas soumise à l'appel, mais comme elle est un acte de l'autorité administrative elle peut, en vertu de l'art. 9 de la loi du 24 mai 1872, être déférée au conseil d'Etat pour excès de pouvoir.

C'est le préfet du département de la résidence de l'intéressé qui sera chargé de l'exécution de la décision dès qu'elle lui aura été notifiée.

2° Des moyens de réformation des décisions des autorités chargées de dresser les listes

a) *Recours ordinaires en annulation et appels devant des commissions spéciales.* — Le législateur s'était bien rendu compte et ses appréhensions ont été justifiées par l'expérience, que l'application de la loi pouvait donner naissance à trop d'abus pour être confiée à une seule assemblée.

Les excès les plus contraires pouvaient être également redoutés. Il fallait donc établir une juridiction d'appel, indépendante des influences locales, politiques ou personnelles qui pouvaient engendrer dans les conseils municipaux, inertie, largesse ou parcimonie.

C'était d'ailleurs le système de la loi de 1893. Au-dessus du conseil municipal, il a donc été institué une commission cantonale, mais au-dessus de celle-ci, il a également été créé, et cela a été une nouveauté, une Commission Centrale, siégeant à Paris, avec juridiction sur toute la France. Les réclamations seront donc portées successivement du conseil municipal à la commission cantonale et de celle-ci à la Commission Centrale.

Mais les principes généraux de droit administratif autorisent d'autres recours. Avant d'étudier la composition de ces diverses commissions il nous paraît nécessaire de limiter leur compétence en établissant les cas dans lesquels on peut s'adresser à

elles, ceux dans lesquels il faut avoir recours aux mesures de réformation ordinaires contre toute décision irrégulière d'un conseil municipal.

Les commissions créées par la loi de 1905 sont comme toutes les juridictions administratives, des juridictions d'attributions, le conseil d'Etat étant, en cette matière, le seul juge de droit commun. Nous verrons plus loin la démonstration du caractère juridictionnel de ces commissions. Il en résulte que leur compétence est étroitement limitée par les textes.

La circulaire ministérielle du 16 avril 1906 la restreignait tout d'abord, à l'inscription pure et simple, ou à la radiation complète. On estimait alors, qu'après avoir reconnu le droit à l'inscription. la commission devait renvoyer le dossier au conseil municipal qui opérait s'il y avait lieu les déductions convenables. C'était une complication inutile et dangereuse. Le législateur avait voulu une assistance exactement proportionnée à la situation du postulant ; le conseil municipal pouvait impunément le trahir, par la fixation arbitraire des taux mensuels. Aussi une décision de la commission centrale a-t-elle changé l'interprétation de la loi sur ce point, et donne aux commissions le pouvoir de modifier simplement le taux de la mensualité, c'est-à-dire d'opérer des inscriptions ou des radiations partielles. Elle a même jugé que si la commission cantonale se contentait d'envoyer le réclamant devant le conseil municipal, sans autre précision, le préfet était autorisé — la commission n'ayant pas rempli son mandat — à déférer sa décision devant la Commission Centrale, qui doit alors juger au fond. Sans cette jurisprudence, il aurait été absolument impossible de veiller à la stricte application de la loi.

Par assimilation les commissions pourront, comme le conseil municipal, fixer le point de départ de l'assistance — ce qui n'est qu'une variation du taux — de même qu'elles peuvent recevoir des appels contre la date fixée par le conseil municipal pour l'entrée en jouissance.

Cependant, suivant les principes ordinaires du droit, les pouvoirs des commissions sont limités par les demandes qui leur sont soumises, elles ne peuvent juger *ultra petita*. Elles ne pourraient ainsi radier, lorsqu'on ne réclame qu'une réduction de taux, ou bien réduire celui-ci lorsqu'on réclame une augmentation. Elles peuvent cependant baser leurs décisions sur des éléments d'appréciation, recueillis après l'examen fait par le conseil municipal, et dont cette assemblée n'a pu avoir connaissance. Elles doivent en effet tenir compte de toutes les modifications qui peuvent s'être produites, soit dans l'état physique, soit dans la situation de famille ou de fortune du postulant. C'est ainsi qu'elles pourront accorder l'assistance, sans examiner la question d'incapacité de travail si le postulant, dont la demande a été rejetée sur ce motif, a atteint 70 ans, entre la formation de son pourvoi et la date où la commission l'examine.

Mais c'est à ces trois points : *inscription*, *radiation* et *fixation du taux* de l'assistance qu'est limitée la compétence.

Sans parler des contestations relatives à la détermination du domicile de secours, spécialement réservées par un texte aux conseils de préfecture, ni des questions d'état, de nationalité ou de validité d'actes qui constituent, avec toute autre difficulté de droit civil, des questions préjudicielles, relevant des tribunaux civils, les commissions ne peuvent examiner le mode sous lequel devra être donné l'assistance. Lorsqu'elles accordent celle-ci elles ne peuvent ordonner l'hospitalisation même avec le consentement de l'intéressé, même si celui-ci est déjà hospitalisé au moment où il sollicite le bénéfice de la loi de 1905. Quant à la décision de la commission d'appel, elle entraîne nécessairement et simplement l'attribution du secours à domicile, qui est le mode normal d'assistance. Le conseil municipal est seul compétent pour attribuer le mode exceptionnel qui est l'hospitalisation.

Cette disposition offre de graves inconvénients, notamment pour ceux qui résident loin de leur domicile de secours, et dont

les demandes sont toujours mal accueillies par leurs anciens concitoyens, qui sont portés à se considérer comme libérés de toute dette à leur égard. Ils ne pourront obtenir que difficilement l'hospitalisation, plus onéreuse que le secours à domicile.

Les commissions ne pourraient même pas annuler une décision qui ordonnerait l'hospitalisation malgré la volonté du postulant, pas plus que celle qui règlerait le mode de distribution de la mensualité (secours en nature ou secours fractionné), attribution réservée aux bureaux de bienfaisance. C'est là une lacune, et le projet gouvernemental propose avec raison d'étendre la compétence de la commission aux modes d'assistance.

N'y aura-t-il, en l'état actuel, aucun recours contre ces violations de la loi ?

D'après l'art. 15 de la loi de 1893, le préfet avait le pouvoir, s'il estimait que les formalités légales n'avaient pas été remplies dans l'établissement des listes, de déférer celles-ci dans la huitaine au conseil de préfecture, qui statuait également dans les huit jours, et en cas d'annulation, fixait les délais dans lesquels les opérations devaient être refaites. C'était la procédure appliquée par le décret du 2 février 1852 pour la préparation des listes électorales. Le conseil de préfecture statuait en juge de cassation, examinant seulement si les formalités légales étaient remplies : le juge d'appel sur le fond restait la commission cantonale.

La loi de 1905 n'a fait aucune allusion à cette procédure. Et il semble bien que cet oubli est volontaire. On a fait remarquer, au cours de la discussion de la loi, que devant les garanties qu'assurent les deux degrés de commission elle était devenue inutile, et M. Bienvenu-Martin, dans son rapport, déclare que ce pouvoir du préfet a paru « une complication vraiment superflue (1). » Et de fait, la loi ne prévoit l'appel devant

(1) Nous ne pourrions affirmer que cet indigent aurait le droit de se pourvoir devant le Conseil d'Etat contre la décision qui lui fait grief, car là le contentieux de l'Assistance a été minutieusement réglé par la loi de 1905, et paraît exclure le recours au droit commun (Rapport Hébrard de Villeneuve, sur l'application de la loi en 1910).

le conseil de préfecture, avec pourvoi devant le conseil d'Etat, que dans les articles 34 et 35, c'est-à-dire pour les questions de domicile de secours et pour les difficultés qui peuvent s'élever pour la fixation du prix de journée dans les hospices (art. 23), le nombre de lits qui doivent être mis gratuitement à la disposition du service d'assistance (art. 31), et la contribution que doivent fournir à la commune les bureaux de bienfaisance et les hospices, en vertu des art. 27 § 30.

Mais la circulaire du 6 mars 1910, commentant l'important decret du 3 août 1909 portant réglement d'administration publique, est venu rappeler les principes ordinaires du droit que nous trouvons dans les art. 63 et 65 de la loi municipale. D'après l'art. 63, sont nulles de plein droit : 1° les délibérations portant sur les objets étrangers aux attributions du conseil municipal ou prises hors de sa réunion légale ; 2° les délibérations prises en violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique. Et, ajoute l'art. 65 : Cette nullité est déclarée par le Préfet, en conseil de préfecture, et peut être prononcée par le Préfet, proposée ou opposée par les parties intéressées à toute époque.

La création d'organes spéciaux pour les recours contre les décisions des assemblées municipales en matière d'assistance a-t-elle supprimé cette procédure ordinaire ? Non, répond le Ministre : « Il importe au contraire de maintenir, dans la « matière qui nous occupe, l'autorité générale et permanente « du préfet ; il est le gardien de la loi, il doit éviter que les « conseils municipaux s'en écartent, car toute délibération d'un « conseil municipal statuant contrairement à la loi ou un « réglement d'administration publique, est nulle et de nul « effet. » La théorie de recours parallèles ne pourrait pas être opposée. L'éminent rapporteur du Conseil d'Etat l'a affirmé, lors de la préparation du décret du 3 août 1909, et n'a point rencontré d'objection dans la Haute assemblée. En présence d'un « conseil municipal violant sciemment la loi, inscrivant « sur la liste d'assistance les personnes qui notoirement n'y ont

« pas droit, il est inadmissible que le préfet soit obligé d'at-
« tendre les décisions de juridiction comme la commission can-
« tonale et la commission centrale pour rappeler cette assem-
« blée communale au respect de la loi. »

Le Ministre invite donc les Préfets à prononcer en Conseil de Préfecture, la nullité de toute délibération de cette nature... et ce recours n'est, d'après l'article 65, soumis à aucun délai.

C'est ainsi que le Préfet devrait faire annuler une délibération radiant de la liste un assisté parce que son domicile de secours est dans une autre commune ; jusqu'à ce que le Conseil de Préfecture ait statué sur le domicile, l'assisté doit rester sur la liste. De même lorsqu'un Conseil municipal ordonne l'hospitalisation malgré l'assisté, la délibération doit être annulée en ce qui concerne l'hospitalisation et vaut comme admission à l'assistance.

Enfin, toute délibération à laquelle aurait pris part un membre personnellement intéressé à l'attribution de l'assistance serait annulable en vertu de l'article 66, dans les trente jours, sur la demande faite par tout contribuable ou personne intéressée, dans les quinze jours, ou par le Préfet d'office dans le mois.

Mais en raison de la nature spéciale de la délibération, le Ministre recommande aux Préfets de « ne se servir de ce moyen d'action qu'avec discrétion : il vaut mieux, dit-il, en pareil sujet, prévenir les effets d'une illégalité suivant les procédés qu'a institué la loi de 1905, que de les faire cesser par voie d'autorité. » Commentant ensuite l'article suivant du décret d'août 1909, il ajoute : « De toute façon vous vous abstiendrez de don-
« ner effet à des délibérations prononçant l'admission à l'assis-
« tance de personnes dont les dossiers ne vous auraient pas
« été régulièrement transmis et, pour plus de sécurité, vous
« saisirez la Commission cantonale d'une réclamation qui pro-
« duirait un effet suspensif. »

Après avoir proclamé qu'il était absolument nécessaire de maintenir en la matière l'autorité générale et permanente du

Préfet, le Ministre aboutit à conseiller à celui-ci de n'user de ses droits que le moins souvent possible.

Cette recommandation, fort peu juridique, trahit les craintes que, à l'usage, inspire le défaut de la loi.

Il semblerait que les juridictions spéciales ne devraient connaître que les vices de fond portant sur l'appréciation de la situation pécuniaire ou physique de chaque postulant, et que le recours pour excès de pouvoir devrait être ouvert, suivant le droit commun, dans les cas où le Conseil municipal aurait commis une erreur de compétence, une violation des formes, un détournement de pouvoir ou une violation de la loi ou de droits acquis, c'est-à-dire chaque fois qu'il aurait méconnu un texte législatif. On pourrait même dire que toute attribution ou tout refus injustifiés, fussent-ils causés, non par une erreur de droit, mais par une erreur de fait, pourrait être considéré comme une violation de la loi, puisqu'il aboutit à une fausse application : le simple recours ou annulation de l'article 65 pourrait alors, dans tous les cas, suffire. Mais la généralisation de ce principe paraîtrait un acte de méfiance vis-à-vis des juridictions spéciales et une emprise de l'Administration qui pourrait, par un usage abusif, aboutir, dans la pratique, à la suppression de la Commission d'assistance.

Il eut en effet été préférable que le législateur, qui a montré son souci constant d'enlever à l'attribution de l'assistance toute apparence d'arbitraire administratif, étendit la compétence des commissions à toute fausse application de la loi. C'est d'ailleurs la tendance actuelle de la Commission Centrale, qui ne s'est pas contentée d'admettre la Commission Cantonale à simplement modifier le taux, mais l'autorise à juger toute réclamation basée sur un vice de forme, défaut de publicité, absence de demande écrite. Un projet de Gouvernement ne va pas tarder, si il est voté, à l'autoriser à modifier le mode d'assistance.

Il reste néanmoins un grand nombre de vices de fond qui ne peuvent relever que du recours pour excès de pouvoir,

par exemple, quand le Conseil municipal aura outrepassé ses droits sur le mode d'assistance à appliquer, ou sur la façon dont sera distribué la mensualité, transformée en secours en nature, ou donnée par fractions, ou bien, encore, quand il aura inscrit un étranger, fait une fausse interprétation d'un acte civil, une erreur sur une question d'état, ou toute autre violation d'un texte de loi.

Le Préfet devra être saisi, et s'il refuse de former le recours, le plaignant pourra se pourvoir devant le Conseil d'Etat. Si la décision émanait de la Commission départementale ou du Conseil général, la haute assemblée devra être saisie directement par un recours pour excès de pouvoirs.

Mais il ne faut pas oublier cependant que le conseil municipal conserve le droit de modifier lui-même sa décision, lorsque celle-ci a été prise à la suite d'une erreur matérielle. L'art. 18, qui institue une procédure de radiation ne vise, en effet, que le cas où elle est motivée par un changement dans l'état de l'assisté depuis son inscription. C'est ainsi qu'un conseil municipal qui a admis un mineur de seize ans, peut rayer celui-ci, lorsqu'il s'aperçoit de son erreur matérielle.

b) *Composition des commissions spéciales. — Commission cantonale.* — Les avantages que présente le choix du canton comme base de l'organisation des commissions d'appel, n'ont été mis en doute par personne.

Mais comment sera composée cette commission. Les premiers projets, notamment celui du Conseil Supérieur de l'Assistance Publique et celui soumis à la Chambre par la commission d'assurance et de prévoyance sociale, lui donnait une composition identique à celle d'assistance médicale, c'est-à-dire le sous-préfet et le juge de paix comme président et vice-président, un conseiller général et un conseiller d'arrondissement comme membres.

La discussion à ce sujet fut très vive. On y vit reposer à nouveau la question si délicate et si importante des rapports de la loi avec les œuvres privées de bienfaisance.

Successivement, MM. Lemire, Aynard, Gailhard-Bancel demandèrent que les décisions de la commission soient complètement libérées des préoccupations politiques, une large part fut faite aux représentants des sociétés d'initiatives privées. La commission était dans une certaine mesure entrée dans ces vues, puisqu'elle proposait d'admettre deux représentants des sociétés de secours mutuels existant dans le canton. On avait fait une place à part à ces sociétés, disait son président, M. Millerand, parce qu'elles offrent des garanties particulières, elles ont une existence légale, elles forment une institution organique du pays, tandis qu'on ne sait où commence et où finit la bienfaisance privée. En effet, aller plus loin, aurait été permettre à des personnes de se donner le pouvoir, par la constitution d'une façade de société charitable, d'imposer aux contribuables des charges que le Conseil municipal aurait jugées inutiles.

D'ailleurs, nous verrons que la loi fera plus tard (art. 18) dans l'évaluation du taux de l'allocation, une part spéciale aux pensions d'épargne ou de prévoyance, constituées pour le plus grand nombre par des sociétés de secours mutuels.

Le projet de la commission fut adopté. Mais le Sénat revint à la composition appliquée dans la loi de 1893. Il a paru préférable, dit le rapporteur, de n'avoir pas deux commissions pour des réclamations qui ont tant d'analogie et le Sénat adopta sans un mot de discussion (1).

Ce n'est qu'en deuxième lecture qu'il apporta de sérieuses modifications, qui sont définitivement passées dans la loi. Il

---

(1) D'après l'amendement Aynard, la commission devait être composée : comme président, du maire du chef-lieu, et comme membres de délégués élus par les associations existant dans le canton, savoir : 1° délégué des sociétés de secours mutuels ; 2° des syndicats professionnels ; 3° des syndicats agricoles ou à défaut des comices agricoles ; 4° des caisses d'épargne ; 5° des œuvres privées s'occupant de l'assistance aux vieillards, infirmes ou incurables ; 6° d'un médecin non domicilié et n'exerçant pas dans le canton. Ces délégués devaient être choisis en des formes établies par des règlements d'administration publique. Le maire ne prend pas part au vote intéressant sa commune.

ramène de deux à un la représentation des sociétés de secours mutuels, mais il a ajouté un représentant des bureaux d'assistance du canton, autre organisation offrant toute garantie. Il a enfin ajouté un représentant du préfet. Il a paru qu'après les nouvelles dispositions augmentant de façon très sensible la contribution de l'Etat, il était juste que le pouvoir central ait un représentant, indépendamment du sous-préfet.

La commission se trouve donc composée de : 1° le sous-préfet, président ; 2° du juge de paix, vice-président ; 3° du conseiller général ; 3° d'un conseiller d'arrondissement, pris dans l'ordre du tableau ; 5° d'un représentant du préfet ; 6° d'un représentant des bureaux d'assistance ; 7° d'un représentant des sociétés de secours mutuels.

Cette composition n'est pas sans soulever au point de vue pratique de nombreuses critiques.

C'est ainsi qu'aucune précaution n'a été prise pour s'assurer que tous les membres de droit pourront réellement siéger.

On avait tout d'abord estimé que, alors que le sous-préfet ne pouvait se faire remplacer, au contraire les pouvoirs que le préfet tient de l'ordonnance du 19 mai 1881 et du décret du 29 décembre 1854, lui permettaient de déléguer à la présidence le Secrétaire Général ou un Conseiller de préfecture dans les commissions de l'arrondissement chef-lieu, pourvu que ce ne soit pas par voie de disposition générale. Mais la Commission Centrale en a jugé autrement, aussi le rapporteur du budget propose-t-il, avec raison, de modifier l'art. 13, en spécifiant que le préfet peut user de cette faculté (1). Le gouvernement, dans son projet du 5 novembre 1912 a fait sienne cette proposition.

Au contraire, le suppléant du juge de paix qui remplace dans la plénitude de ses fonctions le titulaire décédé ou en congé, peut également siéger dans la commission. (Loi du 29 ventôse an IX.)

---

(1) Les décrets qui organisent l'Assistance-retraite de l'art. 7 de la loi du 5 Avril 1910, autorise expressément le préfet à déléguer la présidence au secrétaire général ou à un conseiller de préfecture.

Le conseiller général et d'arrondissement sont désignés d'une manière précise par la loi : et le préfet ne pourrait, comme pour les conseils de révision, les remplacer d'office au cas où ils seraient dans l'impossibilité de siéger. Cela n'est pas sans quelque inconvénient. En effet, il arrive assez souvent que l'un ou l'autre habite hors du canton ou même du département. Ils ne viendront que rarement. On trouverait facilement de nombreuses commissions aux séances desquelles le conseiller général n'est jamais venu et ne viendra jamais. Et cependant, il y a beaucoup de cantons qui ont deux et même trois conseillers d'arrondissement. Au cas où le premier élu déclare ne pouvoir juger, le Préfet devrait avoir la faculté de choisir le second.

La loi n'avait pas fixé de *quorum* nécessaire pour la validité de la décision, et la présence d'un seul membre a bien des fois suffi.

Mais le décret du 3 août 1909 exige pour que la commission puisse siéger la présence de quatre membres. Il est donc arrivé que bien souvent les séances n'ont pu avoir lieu. Dans ce cas, si la commission cantonale n'a pas statué dans les deux mois, la Commission Centrale est saisie.

Cette exigence a retardé bien des décisions, aussi, le projet de loi, inspiré par le rapporteur du budget, demande-t-il que le *quorum* soit abaissé de 4 à 3.

Cela est d'autant plus nécessaire, que, ainsi qu'il résulte des documents envoyés par le Ministère du Travail à l'exposition de Turin, en 1911, il y a encore 400 cantons qui n'ont pas de sociétés de secours mutuels, dont, par conséquent, les commissions ont un membre de moins.

On avait également estimé, tout d'abord, qu'au cas de partage des voix, la délibération du conseil municipal, qui fait l'ojet de l'appel devait être maintenue, puisqu'il n'y avait pas de majorité contre elle, mais la circulaire du 6 mars 1910 est d'avis au contraire que nous sommes dans le cas prévu par l'art. 12, qui dit que lorsque la commission n'a pas pris de décision, il est statué dans les deux mois par la Commission centrale.

Cette interprétation est de nature à gêner l'application de la loi, aussi a-t-on demandé que le président ait voix prépondérante.

Il faut remarquer également que les précautions prises par le Code pour assurer l'impartialité des juges ne sont pas ici respectées ; les membres de la commission peuvent avoir eu déjà à juger l'affaire, ils peuvent être parents ou alliés du postulant. Deux parents, même pères, fils, beaux-frères et gendres peuvent siéger côte à côte : un avis du Conseil d'Etat déclare en effet que les récusations des membres des tribunaux administratifs sont comme pour les membres des tribunaux judiciaires, de droit étroit.

Souvent, en effet, le conseiller général ou le conseiller d'arrondissement cumulent leur madat avec celui de maire ou de conseiller municipal, et le délégué des bureaux d'assistance sera bien souvent un maire du canton. Ni les uns, ni les autres ne seront obligés de se recuser lorsque viendra l'appel d'un de leurs administrés.

Le choix du représentant du Préfet était assez délicat à faire.

Par suite d'une décision du Ministre de l'Intérieur, prise d'accord avec le Ministre des Finances, ce sont les percepteurs qui ont reçu cette mission. Leur fonction les met en effet souvent à même de connaître la situation de fortune des gens ; de plus, leurs habitudes professionnelles les porteront à s'opposer, si cela est nécessaire, au gaspillage des deniers publics.

Mais le ministre a oublié que les réunions ne correspondent pas aux circonscriptions cantonales. Or, le préfet ne peut désigner qu'un percepteur par commission. Celui-ci siège même lorsqu'il s'agit d'une commune qu'il ne connaît pas. Ce vice a été remarqué lorsque dans la loi des retraites ouvrières il s'est agi de constituer les commissions cantonales d'assistance-retraite. Le percepteur qui siège est toujours celui de la commune où réside le postulant. La composition de la commission peut donc varier sur ce point, comme aussi certains percepteurs

peuvent être membres intermittents de plusieurs commissions (1).

Nous ne rentrerons pas dans les détails qui règlent les élections des délégués des bureaux d'assistance et des sociétés de secours mutuels (2). Disons simplement que les premiers peuvent porter leur choix, même sur une personne ne faisant partie d'aucun bureau et que la durée du mandat a été fixée par le décret du 3 août 1909 à quatre ans.

Commission centrale. — Mais là ne s'est pas bornée la loi. Elle a institué une Commission Centrale qui siège au Ministère de l'Intérieur, et qui n'a pas seulement, comme nous l'avons vu, pour mission de donner son avis au ministre sur l admission des vieillards et infirmes sans domicile de secours, mais qui est aussi juridiction d'appel vis-à-vis de la commission cantonale et de la commission départementale, et peut les remplacer au cas où l'une ou l'autre se refuserait à remplir sa mission.

Cette création ne fut pas sans soulever des objections. « Une commission centrale siégeant à Paris et chargée de décider si tel ou tel habitant du dernier village perdu est vraiment un infirme, un incurable ou un vieillard, est purement décorative, » disait M. Aynard. « Au contraire, répondait M. Millerand, la commission considère qu'elle est la garantie la plus solide contre les abus qui pourraient se produire et qu'éloignée de toutes les influences locales, elle peut donner aux indigents toute sincérité. » Et il citait à l'appui l'exemple de la commission centrale instituée par lui au ministère du commerce pour examiner toutes les réclamations touchant l'application de la loi sur les accidents et qui a fonctionné de la façon la plus utile.

---

(1) La commission doit se réunir en principe au chef-lieu de canton, mais rien n'empêche, si le président consent, de la réunir dans une autre commune.

(2) Voir décret du 3 août 1909 art. 7 et 8.

Les mutualistes scolaires participent à l'élection du délégué de la mutualité, comme toutes les autres sociétés, par leur conseil d'administration qui ne peut d'ailleurs être composé que de majeurs.

Le Sénat rejeta également un amendement de M. Guyot demandant que la commission centrale soit remplacée par le conseil général, plus à la portée des petites communes. Son auteur faisait valoir que la commission centrale n'a aucune responsabilité, tandis que le conseil général est non seulement plus compétent, puisqu'il pourra s'informer sur place, mais aussi responsable en partie pécuniairement. Cette proposition fut rejetée, Elle aurait amené, ainsi que l'a fait remarquer le rapporteur, à créer deux commissions départementales : l'une directement compétente, pour les recours départementaux ; l'autre, qui aurait qualité pour juger, au nom des intérêts du pouvoir central, par délégation de M. le Ministre de l'Intérieur. Ce serait déplacer toutes les responsabilités.

Aussi la commission centrale fut-elle admise par le Sénat, après l'avoir été par la Chambre. Cependant la composition fut complètement changée en passant de l'une à l'autre assemblée. La Chambre l'avait composée de : deux sénateurs, deux députés, un délégué du ministre des finances, un de l'Intérieur, deux délégués du conseil supérieur de l'Assistance publique et quatre membres choisis parmi les personnes versées dans les questions d'assistance. Il est à remarquer la part considérable faite aux représentants des œuvres privées (part bien supérieure à celle admise dans les commissions cantonales) ; et la présence des représentants des Chambres nommés pour les mêmes raisons, qui avaient fait donner aux conseils municipaux et à la commission départementale le droit de décision pour les secours communaux et départementaux.

Le Sénat modifia la composition du tout au tout et elle forma la commission, de quinze membres du Conseil Supérieur de l'Assistance publique et de deux membres du Conseil Supérieur de la Mutualité, élus chacun par leurs collègues. Il est certain que cette commission est plus irresponsable. Mais n'était-elle pas plus compétente ?

C'est sous cette forme qu'elle a d'abord fonctionné et rendu les plus grands services. Ceux qui avaient craint de créer un

rouage inutile et même dangereux, pouvant fausser l'application de la loi, n'ont qu'à se dire, au contraire, maintenant, que sans elle celle-ci eut été presque impossible.

En effet, l'interprétation de la loi soulevait de nombreuses difficultés que n'avaient pu prévoir le législateur, ni même le Conseil d'Etat dans son règlement d'administration publique. On ne pouvait cependant laisser les bureaux d'assistance, conseils municipaux, et commissions cantonales interpréter ou compléter le texte chacun à leur façon. L'application de la loi n'aurait pas tardé à prendre ainsi par sa diversité un véritable caractère d'arbitraire que le législateur s'était efforcé par tous les moyens d'éviter. Il fallait une unité d'interprétation : c'est la Commission Centrale qui l'a créée.

D'abord en motivant avec détails toutes ses décisions, quoique la loi ne lui en ait pas fait une obligation. Celles-ci peuvent ainsi servir d'exemples aux commissions cantonales. Ces commissions, en effet, un peu débordées au début par la variété des situations nouvelles, ont souvent jugé en équité, d'après les apparences, ou d'après leur inspiration. Mais ce n'était pas là ce que voulait le législateur. Par ses décisions, aussi bien celles qui cassent pour fausse application de la loi, que celles qui annulent pour « insuffisance de motifs », la Commission Centrale rappelle aux commissions cantonales que le législateur a formulé pour l'appréciation des droits certaines règles, qui devraient en principe amener à une évaluation mathématique qui constitue précisément la différence entre le régime ancien de la charité et le régime nouveau de la solidarité.

Mais l'unité d'interprétation est surtout due aux avis généraux, donnés sur la demande de l'autorité administrative. Ces avis particulièrement étudiés par une commission composée de membres du Parlement ou du Conseil d'Etat, de médecins, de philanthropes, de mutualistes, se sont imposés à tous ceux qui, à un degré quelconque, avaient assumé la charge d'adapter la loi à chaque cas particulier. Il suffira d'ailleurs de parcourir les principaux de ces avis pour se rendre compte du rôle de la commission centrale.

C'est elle qui a fixé à seize ans la limite d'âge pour le droit à l'allocation, et quoique sur ce point sa doctrine soit discutée, il n'en est pas moins vrai qu'elle a donné rapidement une solution provisoire qui s'imposait d'après les textes et qui permet d'attendre que le législateur ait modifié la loi s'il le juge nécessaire.

Sur la question du domicile de secours, elle a évité bien des recours devant le conseil de préfecture en imposant les principes de la permanence du domicile et celui de la non rétroactivité de l'article 3 qui proclama la consolidation à 65 ans.

Elle a simplifié la procédure en déclarant que la commission cantonale pouvait simplement modifier le taux de l'allocation accordée. Elle a permis de déjouer bien des fraudes en interprétant l'article premier, en ce sens que le postulant muni d'une créance alimentaire recouvrable ne pouvait être considéré comme privé de ressources. On pourrait multiplier les exemples que nous avons rencontré ou que nous rencontrerons au cours de notre étude.

Mais le labeur a été encore plus considérable que ne pouvaient le prévoir les défenseurs les plus résolus de la création d'une commission centrale. On peut s'en rendre compte dans le rapport de M. Strauss, au Sénat, le 3 décembre 1908. (Documents parlementaires, Sénat 1909, annexe 321, p. 83.)

En dix-sept mois, la Commission Centrale a été saisie de 3.530 affaires, sur lesquelles 2.742 ont été jugées. En outre elle a statué sur 21 demandes d'avis sur des questions d'interprétation (1).

Aussi n'est-il pas étonnant que des modifications aient été déposées pour faciliter l'examen.

Déjà, au mois de mai 1907, le ministre avait créé auprès de la commission un secrétariat de quatre membres, ainsi qu'un rapporteur général, assisté de onze rapporteurs adjoints, la

---

(1) Du 7 janvier 1908 au 30 juillet 1908, elle a tenu au ministère de l'intérieur 58 séances, de 9 heures à midi, soit plus de deux par semaine.

plupart auditeurs au Conseil d'Etat ou attachés à la chancellerie, qui assistent aux séances avec voix consultative.

Mais ce n'était pas suffisant et sur l'initiative du Gouvernement, l'article 17 a été modifié. La plupart membres des Conseils Supérieurs de l'Assistance publique ou de la Mutualité pouvaient être trop pris par leurs diverses fonctions pour pouvoir donner à notre commission tout le temps nécessaire, aussi ces assemblées peuvent désormais étendre leur choix en dehors de leurs membres, sur toute personne qui leur paraîtra pouvoir remplir utilement ces fonctions. De plus, le nombre des membres de la commission est porté de quinze à vingt pour les membres élus par le Conseil Supérieur de l'Assistance publique et de deux à quatre pour ceux élus par le Conseil Supérieur de la Mutualité.

Enfin, en raison de la fréquence des réunions, la commission est divisée en sections, ayant chacune compétence pour statuer et délibérer. C'est la solution qui avait été adoptée pour Paris, dont les commissions qui siègent par arrondissement peuvent être divisées en sections par le préfet, chaque fois, et ce sera le plus souvent le cas, où le nombre d'affaires l'exigeront.

Mais pour conserver l'unité de jurisprudence, l'affaire soumise à la section peut toujours, au cas où elle soulève une question de principe, être évoquée devant l'assemblée générale, soit par la section elle-même, soit par le commissaire du Gouvernement.

En effet, le ministre de l'intérieur conserve la faculté d'attacher à la commission ou à chaque section un commissaire du gouvernement qui aura non plus seulement une voix consultative, mais une voix délibérative pour les affaires qu'ils auront été chargés d'étudier.

---

(1) Un décret du 13 janvier 1909 a nommé les membres d'après ce nouveau mode de recrutement. M. Hébrard de Villeneuve, conseiller d'Etat, a été nommé président ; MM. Mirman et Bœgner, préfet honoraire, présidents de sections ; M. Morgand, sous-directeur au ministère de l'Intérieur, commissaire du gouvernement, et Campagnoles, chef de bureau, commissaire adjoint.

Mais ce ne devait pas être la seule modification. Par décret du 3 juillet, la commission était dédoublée. A côté de celle dont nous venons d'étudier la composition et qui conserve la juridiction contentieuse, il était établi un comité consultatif chargé de donner les avis sur l'application de la loi. Du 21 janvier au 2 mai 1909, dit le rapport du ministre, la commission a tenu 36 séances, examinant 790 affaires ; on ne peut demander un effort supplémentaire. Cependant le nombre des avis ne diminue pas. « J'ajoute que pour formuler un avis, la collaboration « me paraît indispensable de diverses personnalités, membres « du Parlement et du Conseil d'Etat ou hauts fonctionnaires, « que leurs occupations pressantes mettraient dans l'impossibi- « lité d'assister aux séances hebdomadaires de la commission « centrale, mais qu'il ne sera pas indiscret de convoquer selon « une périodicité moins rapide pour leur soumettre les ques- « tions délicates où j'estimerai utile de consulter leur compé- « tence. »

M. le sénateur Strauss fut nommé président de ce comité.

D'après le rapport du président de la commission, celle-ci a rendu, en 1909 : 5.200, et en 1911 : 4.907 décisions. Dans ce nombre, les demandes d'admission au secours de l'Etat représentent en 1909 : 3.623 affaires ; en 1910 : 2954 ; en 1911 : 3.276.

La commission a eu en outre à supporter un surcroît de travail, en 1912, en raison du rôle qui lui a été confié dans le fonctionnement de la commission supérieure de l'Assistance-Retraite, qui s'est ajouté aux 5.000 affaires jugées cette année là.

c) *Procédure devant les commissions.* — A) *Commission cantonale.* — Mais par qui pourra être formé le recours ? Quelles règles de procédure devra-t-il suivre ?

Le droit de réclamation est accordé non seulement à tout vieillard, infirme ou incurable, dont la demande a été rejetée, mais aussi à tout habitant ou contribuable de la commune, même quand celle-ci est divisée en plusieurs cantons. Il est accordé en outre au préfet et au sous-préfet, c'est là une attribution nouvelle pour ce dernier. Quant au préfet, ce n'était que

depuis la loi du 13 avril 1898 qu'il possédait ce droit, en matière d'assistance médicale.

Cette énumération est limitative. Même les personnes tenues à la dette alimentaire ne pourraient former le pourvoi, si elles n'habitent pas la commune. Pour Paris, cependant, afin de ne pas rendre le contrôle illusoire, on a dû ajouter les membres du bureau de bienfaisance, mais pas cependant le directeur de l'Assistance publique.

Le préfet et le sous-préfet, comme d'ailleurs tout habitant du contribuable, peut réclamer non seulement la radiation, mais aussi l'inscription. Cependant ce dernier genre d'appel est plus théorique que pratique. En effet, l'intéressé aura toujours dû faire une demande écrite et il sera assez rare de voir un postulant évincé, laisser au préfet ou à un quelconque de ses compatriotes le soin de défendre ses intérêts.

L'assisté qui n'habite pas la commune de son domicile de secours, peut avoir à faire deux recours : un devant la commission cantonale de sa résidence pour obtenir son inscription sur la deuxième partie de la liste ; l'autre devant la commission de son domicile de secours pour obtenir l'assistance.

Quant au préfet et au sous-préfet, ils ne peuvent réclamer que contre les délibérations des conseils municipaux, situés dans leur département ou leur arrondissement accordant l'assistance. Ils ne pourraient former un pourvoi contre une décision, inscrivant sur la deuxième partie de la liste. Aucune formalité particulière n'est prescrite pour les appels, il suffit qu'ils soient signés par le réclamant, ou à son défaut par deux témoins. Il est dispensé du timbre (art. 38).

Il a paru nécessaire qu'un délai assez court fut fixé comme limite au droit de faire appel. L'article 9 décide que la liste arrêtée sera déposée au secrétariat de la mairie et qu'un avis de ce dépôt sera donné par affiche aux lieux accoutumés. En même temps une copie sera adressée au préfet. A partir du jour de cet affichage pour les habitants et les intéressés et du jour de la réception de ce document à la préfecture ou à la sous-préfecture pour le sous-préfet et le préfet, court le délai de vingt jours.

Cependant l'intéressé peut habiter loin de son domicile de secours. Il ignorera alors l'affichage de la liste. Aussi la commission centrale a-t-elle reconnu dans ce cas que le délai ne court qu'à partir du jour où la notification a été faite à lui individuellement.

Mais on n'a pas tardé à s'apercevoir que si le délai de vingt jours est suffisant pour les intéressés surtout avec les prorogations accordées dans le cas d'éloignement, il n'en était plus de même en ce qui concerne les préfets et les sous-préfets. Toutes les listes étant dressées aux mêmes époques, tous les dossiers arrivent dans les bureaux des préfectures en même temps. L'examen nécessaire est quelquefois très long, car les éléments d'appréciation peuvent manquer. Le Gouvernement a donc pensé à proroger le délai d'appel. Le projet déposé par lui le porte à deux mois pour les préfets et sous-préfets. Quoique il aboutisse à augmenter la durée de l'incertitude pour les assistés, il mérite d'être adopté.

Mais en l'état actuel de la législation, les vingt jours une fois écoulés, aucune réclamation n'est admise. Au contraire, le délai d'un mois donné à la commission cantonale pour statuer ou pour commencer une information, n'est pas de rigueur ; c'est plutôt une simple indication qui permet à l'intéressé, ce mois expiré, de s'adresser directement à la commission centrale, mais s'il ne le fait pas, la commission conserve le droit de rendre sa décision. Cela était nécessaire ; la commission, pour s'éclairer, peut avoir besoin de procéder à une enquête, de réunir des documents. Mais l'administration devra veiller à ce que ce délai ne soit dépassé que dans les cas de nécessité absolue.

La Commission Centrale a jugé que le recours devait nécessairement être déposé à la mairie du domicile de secours. En effet, c'est au maire qu'il appartient de donner récépissé de la réclamation, et il est nécessaire qu'il en prenne connaissance pour préparer s'il y a lieu les observations à présenter devant la commission cantonale. Mais il doit toujours transmettre ces

recours sans tarder, quelle qu'en puisse être la valeur que seule la commission peut apprécier.

Comment siègera la commission ? Nous avons vu qu'il suffisait d'une simple demande écrite et que depuis le décret du 3 août 1900, la présence de quatre membres est nécessaire.

Mais il est une condition absolument nécessaire, sous peine de nullité, c'est que les décisions soient motivées et inscrites sur un registre conservé à la mairie chef-lieu de canton. Il fallait en effet que la Commission Centrale, au cas où un appel serait formé devant elle, puisse apprécier la situation de l'intéressé. Toute décision non motivée ou insuffisamment motivée sera cassée, comme entachée de nullité.

La commission devra nécessairement convoquer à la fois le maire, dont la décision est attaquée et l'intéressé, quel que soit l'auteur du pourvoi, mais si les intéressés ne sont pas présents, la commission peut néanmoins juger. Les séances ne sont d'ailleurs pas publiques.

La Commission Centrale a reconnu (4 mars 1909) que la loi n'ayant fixé aucun délai pour cette convocation, il suffit qu'elle ait été faite la veille de la séance. Cela peut avoir des inconvénients pratiques très sérieux. Il serait à désirer que pour garantir les droits des réclamants, un petit délai soit fixé.

Le président n'a pas de voix prépondérante. En cas de partage égal, la décision du conseil municipal est maintenue, la commission ne pouvant statuer, mais elle peut, pour éviter un recours imposé par l'art. 12, devant la Commission Centrale, renvoyer à une autre séance l'examen définitif de la réclamation. Mais si la commission renvoyait plusieurs fois l'examen du recours, soit par défaut de *quorum*, soit par suite de partage égal des votants, le préfet aurait qualité pour saisir la Commission Centrale, qui jugerait le fond.

Mais en dehors de l'audition du maire et de l'intéressé, la commission aura un autre élément d'appréciation : c'est le dossier personnel du postulant.

Nous avons vu que la loi n'exigeait qu'une simple demande écrite, laissant le soin aux règlements départementaux de fixer les pièces qui paraîtraient nécessaires pour éviter les fautes et les erreurs. Mais sur la proposition du service de l'Inspection générale, le décret du 3 août 1909 a coordonné les diverses dispositions que la pratique avait peu à peu imposées et il a ainsi constitué le dossier personnel qui servira à juger les appels et facilitera le contrôle sur place.

D'après l'art. 11 (§ 3), le président de la commission donne, dans les huit jours, avis des décisions rendues au préfet et au maire qui opèrent sur la liste des additions ou des retranchements prononcés et en donnent également avis aux parties intéressées. Le décret a réglé un point controversé en exigeant que la notification faite par voie administrative comprenne toute la décision. Cela était nécessaire pour permettre à l'intéressé de juger s'il devait faire appel.

De plus, ajoute l'art. 11 du décret, la communication du registre sur lequel, nous l'avons vu, les décisions doivent être inscrites à la mairie du chef-lieu de canton, est due à tout habitant ou contribuable de la commune. Un avis contenant mention de l'inscription de la décision sur les registres est publié à la porte de la mairie.

C'est à partir de la notification, par le préfet et les parties en cause, et de la publication de cet avis que court le délai de vingt jours, fixé pour l'appel devant la commission centrale.

Les décisions ont leur effet immédiatement. On pourrait même faire un recours contre toute personne qui, grâce à un retard dans la notification, aurait touché sa mensualité après la décision de radiation ou de réduction.

B) *Commission centrale.* — La loi s'était contentée d'organiser la commission, mais sans créer une procédure spéciale.

Aux termes de l'art. 11 de la loi, les décisions des commissions centrales peuvent être déférées par toute personne intéressée au Ministre de l'Intérieur, qui en saisit la commission centrale. Par ce terme de personnes intéressées, la loi entend

toutes celles qui pouvaient faire appel devant la commission cantonale, en y ajoutant le maire et le conseil municipal. Mais cette assemblée ne pourra protester que contre une décision contraire à la sienne. S'il s'aperçoit qu'il s'est trompé, c'est à lui à réparer son erreur, suivant la procédure de révision de l'art. 18.

Mais il résulte d'un arrêt de la Commission Centrale, que les membres de la commission cantonale ne peuvent faire appel contre une décision de cette assemblée, il en sera ainsi même pour le maire de la commune intéressée, s'il a pris part à la délibération comme conseiller général. Il doit dans ce cas faire former le recours par son adjoint : cette règle a pour but de sauvegarder le secret des délibérations.

Au contraire, le sous-préfet, quoique ayant présidé la commission, conserve le droit de faire appel : « considérant qu'il « résulte des dispositions combinées des art. 9 et 11, qu'il appar- « tient aux sous-préfets particulièrement désignés pour assurer « et contrôler l'application de la loi, d'exercer dans tous les « cas, au nom de l'intérêt social, les recours prévus par les art. « précités, tant devant les commissions cantonales de leur « arrondissement que devant la commission centrale. » C'est ce même principe qui autorisait le Préfet à déférer devant la commission centrale, dans l'intérêt de la loi, une décision de la commission cantonale qui lui donne satisfaction, s'il y a quelque irrégularité.

En principe, l'instruction sera contradictoire, comme devant la commission cantonale. Donc le préfet, représentant les services de l'assistance ; le maire, représentant la commune, et l'intéressé doivent recevoir une notification du recours chaque fois que ce n'est pas eux-mêmes qui l'ont formé. Il doit en être de même de tout contribuable ou habitant de la commune qui aura fait un appel admis par la commission cantonale. La loi n'ayant fixé de délai pour répondre, la Commission Centrale l'a limité à quinze jours.

Une simple lettre adressée au ministre de l'Intérieur contenant les faits suffira. La loi n'a pas voulu compliquer la procé-

dure, la plupart des intéressés étant nécessairement d'instruction peu développée.

C'est le Préfet qui sera chargé d'instruire l'affaire, et il aura à fournir dans le délai maximum d'un mois, dans son rapport, toute une série de pièces indiquées dans le décret d'août 1909.

La procédure est toute entière écrite. Un commissaire rapporteur est désigné et doit déposer ses conclusions dans les dix jours.

Les décisions sont notifiées administrativement par le Ministre de l'Intérieur. Elles subissent les mesures de publicité ordinaire et minute en est conservée au secrétariat de la commission.

Mais la Commssion Centrale ne peut être saisie que des recours contre toute décision de la commission cantonale ou de la commission départementale, mais elle ne peut juger un pourvoi contre une décision par laquelle un préfet a statué au lieu et place de la commission cantonale, quand bien même il serait évident que le Préfet a outrepassé ses droits.

d) *Nature des commissions spéciales (autorités administratives ou juridictions ?)* — Mais quelle est la nature juridique des commissions spéciales créées par la loi de 1905 :

Sont-elles des autorités administratives? sont-elles des organes juridictionnels ?

La question est intéressante en théorie comme en pratique : la loi n'a pas reconnu par un texte formel le droit à l'assistance ; la modification apportée en cours de discussion, à l'article 1er, par la suppression du terme « ayant-droit » a permis sur ce point la discussion.

Certains persistent à ne voir dans ces organes spécialement créés et dans les procédures adoptées, que des moyens d'assurer pratiquement à tous ceux remplissant les conditions exigées par l'art. 1er le bénéfice de la loi, sans qu'il en résulte pour elle un droit juridiquement consacré. Ils ne voient, dans toutes les dispositions prises, si impératives qu'elles soient, que les règles d'une tutelle de l'administration chargée de protéger les indi-

gents contre les irrégularités et l'arbitraire des conseils municipaux, en leur facilitant les moyens de mettre en mouvement cette tutelle et d'en surveiller l'exercice.

Cette théorie ne pourra plus se soutenir, si les commissions sont réellement des juridictions. Au contraire, si elles sont des autorités administratives leurs décisions sont des actes d'administration, incompatibles avec l'idée d'un droit reconnu.

Mais de la solution de cette question dépend aussi la nature du recours qui pourrait être formé contre leurs décisions devant le Conseil d'Etat. Si la commission est autorité administrative, ce sera le recours ordinaire pour excès de pouvoir qui n'exige que la violation d'un intérêt personnel ; si elle est juridiction, ce sera le recours en cassation qui ne peut être intenté qu'après la violation d'un droit.

Nous n'avons pas à étudier ici, les différences qui séparent les deux recours en annulation basés tous les deux d'ailleurs sur l'excès de pouvoir : il nous suffit d'en signaler une des principales : c'est que le recours en cassation ne peut attaquer que les jugements rendus en dernier ressort, tandis que l'autre peut être formé contre tout acte d'administration, même si l'autorité qui l'a pris a des supérieurs, ayant droit de réformation.

Il nous semble que l'on doit reconnaître dans ces commissions des juridictions administratives au même titre que les conseils de révision, les conseils de l'instruction publique, les conseils contentieux des colonies. Les décisions de la Commission Centrale pourront donc seules être intentées devant le Conseil d'Etat par le recours en cassation.

Des objections sérieuses ont été soulevées contre cette théorie. D'abord, disait-on : la loi n'a prévu aucune procédure, n'a exigé aucun *quorum*, n'a pris aucune mesure pour remplacer les membres qui seraient dans l'impossibilité de siéger, même si celle-ci est permanente, comme nous l'avons vu pour certains membres de droit. Cet argument n'a plus aucune valeur après le décret du 3 mai 1909. A défaut de la loi, il a réglementé la procédure, limité la compétence, exigé la présence de quatre

membres, et s'il n'a pas donné au préfet, le droit de remplacer, comme pour les conseils de révision, les membres absents par des suppléants, cette considération a peu d'importance ; il en est de même dans d'autres juridictions.

Ensuite, objecte-t-on également, le pouvoir de dresser la liste donnée dans certains cas par l'article 12, à la commission cantonale au lieu et place du conseil municipal et à la commission centrale, est incompatible avec l'idée de juridiction. Cela n'est pas douteux. Mais le rôle des commissions n'est plus alors le même. Elles agissent réellement comme autorités administratives. La procédure a été réglée en conséquence, et leurs décisions, même celles de la commission centrale peuvent être attaquées à nouveau en appel, devant la commission cantonale elle-même, en suivant la procédure contentieuse.

Enfin, on a cru faire valoir un troisième argument, en prétendant, que le législateur ne peut pas avoir, contrairement à tous les principes, créé deux degrés d'appel. Mais il ne faut pas se laisser tromper par les appellations de cour d'appel et de cour de cassation appliquées à maintes reprises, au cours des débats parlementaires aux commissions cantonales et centrales : le conseil municipal, accordant ou refusant l'assistance, agit en autorité administrative, personne ne le conteste. La commission cantonale, n'est que le juge en premier ressort, et la commission centrale, le juge d'appel, dont les décisions pourront ainsi être attaquées devant le Conseil d'Etat, comme le sont celles de la Cour des Comptes ou du Conseil Supérieur de l'Instruction publique, quand ils ont jugé en appel, une décision du Conseil de Préfecture ou du Conseil Académique.

Nous pouvons donc conclure que les commissions créées par la loi de 1905, sont des organes juridictionnels, qui consacrent juridiquement le droit à l'assistance. Les décisions de la commission cantonale ne peuvent donc être attaquées qu'en appel devant la Commission Centrale ; et les décisions de celles-ci que par le recours en cassation au cas d'incompétence ou de violation des formes.

Un autre effet de cette conclusion, c'est que la commission cantonale ne pourrait pas revenir sur sa décision, même si elle reconnaissait avoir été trompée. Celle-ci, comme tout jugement est définitive une fois rendue. Au contraire, le Conseil Municipal qui est autorité administrative peut réparer son erreur matérielle.

Mais alors, ne doit-on pas se demander si la procédure de révision (qui n'est pour les tribunaux administratifs que ce qu'est la requête civile pour les tribunaux judiciaires), admise par le Conseil d'Etat, par l'art. 23 de la loi du 21 mai 1873, dans les cas de jugement rendu sur pièces fausses ou découverte de pièces décisives retenues par une partie, ne peut pas être suivie, contre les jugements rendus en dernier ressort par la commission centrale. La question peut aussi se poser pour la tierce opposition dans le cas où une collectivité, ou une tierce personne se trouverait atteinte par la décision.

La question n'a pas encore été jugée. Il semble bien que le législateur n'est pas préoccupé de cette éventualité, mais il est contraire aux principes élémentaires du droit, d'admettre un recours extraordinaire sans qu'il ait été formellement créé par un texte.

D'ailleurs la question ne paraît avoir aucun intérêt pratique : il sera plus facile à l'intéressé de renouveler sa demande devant le conseil municipal.

e) *De l'appel pour les assistés à domicile de secours départemental ou national.* — Mais tout ce que nous avons vu sur les juridictions d'appel ne s'applique qu'aux assistés ayant un domicile de secours communal et dont seule la demande est examinée par le conseil municipal.

Que dit la loi pour les assistés départementaux ou nationaux ?

C'est l'art. 14 qui prévoit le recours à former contre un refus de la commission départementale. Adoptant les termes de l'article 88 de la loi de 1871, fondamentale pour les conseils généraux, il déclare que les décisions de la commission départementale sont provisoirement exécutoires, mais que le conseil général

peut les réformer. Aucun délai n'est indiqué pour former le recours et l'art. 13 du décret du 1er août 1909 se contente de dire que le conseil général statuera, à sa plus prochaine session, sur le rapport du Préfet, comme pour toute autre affaire qui lui est soumise. Il suffira donc que le recours soit fait avant cette époque.

Le conseil général a d'ailleurs des pouvoirs plus étendus que ceux de la commission cantonale : il peut « réformer » complètement la décision. Suivant le droit commun de l'art. 88 de la loi de 1871, il sera saisi par le préfet, le postulant, ou tout intéressé.

Enfin, il semble bien que, indépendamment de tout secours, le conseil général qui, chaque année, reçoit un compte rendu des travaux de la commission départementale, peut, sur la simple demande d'un de ses membres, reviser ses décisions.

Inutile de dire que les nouvelles décisions devront être notifiées aux intéressés.

Mais, allant plus loin, le conseil général aurait-il qualité pour examiner directement une demande qui n'aurait pas été soumise à la commission départementale ? On doit répondre non. En effet, c'est par un texte de loi et non par une délégation du conseil général que la commission est chargée de dresser la liste des assistés départementaux. On ne peut donc pas se passer de son examen, pas plus qu'on ne pourrait s'en passer en matière de classement de chemins vicinaux ordinaires.

Mais juxtaposé à ce recours devant le conseil général, la loi a créé un appel devant la commission centrale, en lui donnant d'ailleurs un caractère singulier, qu'il convient de signaler tout d'abord : il ne peut être formé que par le Préfet ou le postulant, et uniquement lorsque celui-ci n'a pas reçu satisfaction soit par le rejet de sa demande, soit par le non examen dans le délai de deux mois.

Ce recours est donc moins étendu que celui accordé contre les décisions de la commission cantonale, puisqu'il est refusé à tout habitant ou contribuable de la commune. En outre s'il est naturel qu'en face d'une décision d'une assemblée qui représente

tout le département, le droit d'appel soit enlevé aux sous-préfets pour être réservé au Préfet (1), on peut cependant être étonné, que celui-ci ne puisse en appeler, comme l'intéressé lui-même, d'ailleurs que, contre une décision rejetant la demande, ou contre le refus de statuer de la part de l'assemblée. Le législateur s'est fié à la sagesse des élus départementaux, qu'il a jugé dégagé des influences locales, contre lesquelles il a cherché en maints articles à réagir. Le projet de la loi du 5 novembre 1912, qui, comblant une lacune de la loi, étend à ce recours le délai limité de 20 jours, conserve cette anomalie. Ce même projet étend aussi le droit de faire appel sur le mode d'assistance alors qu'à l'heure actuelle il n'est possible que sur la quotité.

Les décisions attribuant l'assistance seront définitives ; cependant, par application du même article 88, de la loi de 1871, elles pourront être déférées au Conseil d'Etat, statuant au contentieux pour cause d'excès de pouvoir ou de violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique. La loi de 1905 n'a pas prévu directement ce moyen de recours, mais il constitue un principe fondamental du droit public qui ne peut être supprimé que par un texte formel. Il semble résulter simplement de l'art. 88, que quand il est formé contre la décision de la commission départementale, il doit l'être dans le délai de deux mois. Il est sans frais, ce qui n'est pas lorsqu'il est formé contre une décision du conseil général, jugeant en appel.

L'appel devant la Commission Centrale a un caractère contentieux, alors que le recours devant le conseil général est pure-

---

(1) En vertu de l'art. 5 de la loi du 10 août 1871, c'est au préfet seul qu'il appartient d'instituer les actions du département, en vertu des décisions du conseil général, sauf lorsqu'il y a conflit entre l'Etat et le département. Le président de la commission départementale ne peut donc former un recours contre l'arrêt du conseil de préfecture, attribuant le domicile de secours départemental.

Mais le préfet ne peut agir qu'autorisé par le conseil général ou la commission départementale.

ment gracieux. Il en résulte, suivant les règles du droit commun, qu'ils peuvent être formés simultanément, d'autant plus que la Commission Centrale a jugé que le délai de 20 jours fixé comme limite par l'art. 11 pour les recours contre les décisions des commissions cantonales ne s'applique pas contre les décisions de la Commission Centrale, mais la décision de la Commission départementale primera toujours celle du Conseil général, comme décision juridictionnelle. Le recours devant cette assemblée, ne sera utile, que lorsqu'il permettra de donner plus rapidement satisfaction à l'intéressé.

3° Mesures prises contre le mauvais vouloir des maires et des commissions

Il ne suffisait pas de prévoir les erreurs involontaires, ou non, il fallait aussi garantir les ayant droits contre le mauvais vouloir ou la négligence.

La loi d'assistance médicale avait, sur ce point, une lacune facheuse. L'annulation des opérations par le Conseil de préfecture que prévoyait l'art. 15, n'était possible que lorsque une liste, si irrégulière qu'elle fut avait été dressée, mais s'il n'y avait aucun commencement d'exécution, qu'il s'agisse de la liste ou de sa révision annuelle, le Conseil de préfecture ne pouvait être saisi.

Pour continuer l'assimilation à la révision des listes électorales faites par l'art. 15, on déclarait que c'était au Préfet, chargé de veiller dans l'étendue du département à l'exécution des lois, de s'assurer que celle du 15 juillet 1893 l'était tout entière. Mais on ne remarquait pas que, tandis que les listes électorales sont dressées par une commission spéciale, celles d'assistance le sont par tout le Conseil municipal. Ce n'est plus un acte des maires, l'art. 85 n'aurait donc pas dû s'appliquer.

Le législateur de 1905 a été plus prévoyant. Tout d'abord, c'est le maire qui peut refuser d'accomplir un des actes que

lui impose la loi. Sa conduite est, dans ce cas, passible des mesures de droit commun, suspension, révocation, et le préfet peut agir en son lieu et place, en nommant un délégué spécial.

C'est ensuite le bureau d'assistance qui peut refuser de donner son avis sur les demandes qui lui ont été adressées. Dans ce cas, l'application de la loi n'est nullement arrêtée. Le Conseil municipal pouvant passer outre, après avoir pris acte de cette abstention.

Mais si c'est le Conseil municipal lui-même qui refuse de dresser la liste, comment faire ? Nous n'aurons pas ici, comme pour l'assistance médicale, la faculté de recourir à l'admission d'urgence, et le préfet ne pourra pas nommer un délégué spécial, puisqu'il s'agit d'un refus du Conseil municipal.

Ce sera alors la commission cantonale qui dressera la liste communale (art. 12) dans le délai d'un mois, sur l'invitation du Préfet, qui, seul, il faut le remarquer, a qualité pour la saisir. L'intéressé ne peut que lui transmettre sa requête, et au cas de non convocation dans le mois, s'adresser au ministre de l'Intérieur, ou former un recours pour excès de pouvoir, devant le Conseil d'Etat, comme toutes les fois que le Préfet refuse de faire un acte de sa fonction. Mais la commission centrale ne pourrait être saisie.

Il faudra donc une mise en demeure du Préfet, pour qu'aucun doute ne subsiste sur la conduite du Conseil. Mais dans ce cas, la commission prendra ses décisions suivant la procédure employée par le Conseil municipal, c'est-à-dire par délibération, en comité secret, sur les renseignements qui auront été fournis par les bureaux d'assistance et les maires. Il n'est pas nécessaire que les intéressés et le maire comparaissent en personne et on n'a pas à les convoquer.

La décision doit cependant bénéficier de la même publicité. Elle est, en effet, soumise à l'appel, mais devant quelle autorité ? La loi est muette. Au-dessus de la Commission cantonale, nous n'avons que la Commission Centrale. Il

semblerait tout d'abord que c'est elle qui devrait être saisie. Cependant, les intéressés ne pourraient-ils pas se plaindre de ce qu'on leur supprime un degré de juridiction, et de ce qu'on leur enlève la faculté qu'ils ont de venir eux-mêmes défendre leur droit, puisque la Commission centrale ne juge que sur les pièces ? Celle-ci pourrait, d'ailleurs, ne pas trouver dans la décision de la Commission cantonale ainsi rendue, tous les éléments d'appréciation nécessaires. Aussi, le ministre décida-t-il, dans divers avis, que l'affaire devait repasser une seconde fois devant la Commission cantonale, jugeant, cette fois, non comme autorité administrative, mais comme juridiction d'appel, et convoquant les intéressés devant elle.

Mais le Conseil municipal ne pourra se pourvoir contre la décision cantonale siégeant à sa place, ce droit n'étant pas prévu par la loi. Les finances communales se trouveront ainsi engagées sans l'intervention de l'assemblée communale, et peut-être contre son gré, mais c'est le cas après chaque mise en demeure du préfet. Le maire et les conseillers conserveront d'ailleurs le droit de former personnellement un recours en tant que contribuables de la commune.

Il nous faut ensuite envisager le cas où une commune, privée de Conseil municipal, est administrée par une délégation municipale, dont les pouvoirs sont limités par l'art. 44 de la loi de 1884, aux actes de pure administration conservatoire et urgente. En aucun cas, il n'est permis à cette délégation d'engager les finances communales au-delà des ressources disponibles de l'exercice courant : les dépenses qu'entraîne l'établissement d'une liste d'assistance qui est permanente dépassent les limites fixées par la loi. Qui donc va dresser ces listes ?

Une réponse du Ministre de l'Intérieur, adressée au Préfet de l'Hérault, le 13 Juillet 1907, déclare qu'on doit assimiler l'absence de conseil au cas où celui-ci refuserait d'agir. On en arrive ainsi à imposer à la Commune une dépense sans que ses élus aient été mis en demeure d'examiner sa légitimité,

mais une pareille solution s'imposait. C'est à tort que le législateur a considéré les Commissions municipales comme étant par nature éphémères et a limité leurs pouvoirs en conséquence. Des deux villes qui avaient motivé la réponse du Ministre au Préfet de l'Hérault, l'une restée plusieurs mois sans Conseil municipal, était l'importante ville de Béziers, l'autre était moins importante, mais ses électeurs demeurèrent trois années entières en grève. On ne pouvait arrêter, pendant tout ce temps, le service d'assistance dans ces communes.

Les frais qu'entraînent les inscriptions ordonnées par la Commission cantonale deviennent pour les Communes des dépenses obligatoires, qui peuvent, en cas de refus du Conseil, être inscrits d'office au budget (Art. 49 de la loi municipale). Mais c'est là, somme toute, une question de règlement, indépendante de l'inscription. Celle-ci est définitive par la décision de la Commission. Le droit de l'assisté est reconnu et celui-ci peut toucher immédiatement sa mensualité.

Il faut prévoir le cas où ce serait la Commission cantonale qui refuserait de siéger. Cette éventualité n'est pas impossible depuis qu'il est exigé un quorum, qui n'est pas toujours atteint.

C'est alors la Commission Centrale, saisie par l'intermédiaire du Ministre de l'Intérieur, qui statuera dans les deux mois. Le Maire sera informé de la décision, et il lui appartiendra d'assurer la publicité habituelle (dépôt-affichage). La Commission Centrale agit alors comme autorité administrative, et comme pour les décisions de la Commission Cantonale, rendues dans les mêmes circonstances, c'est devant cette juridiction que sera porté l'appel. La Commission Centrale statuera alors selon sa procédure contradictoire : elle jugera une décision de la Commission Centrale, conséquence assez curieuse de la loi.

Enfin, le postulant à domicile de secours départemental ne bénéficiera-t-il pas de garanties analogues à celles de l'assisté communal ?

La situation est prévue par l'article 4 (§ 2) : « En cas de rejet de la demande ou de refus de statuer dans le délai de trois

mois, soit par la Commission Départementale, soit par le Conseil Général, l'intéressé peut se pourvoir devant le Ministre de l'Intérieur, qui saisit la Commission Centrale. Le même droit appartient au Préfet. Mais la loi n'a pas prévu comment statuerait la Commission Centrale, dans ce cas, et la situation ne s'est pas encore présentée dans la pratique. Agit-elle comme autorité administrative ? Mais il faut remarquer une différence sensible avec l'article 12. Alors que la Commission Cantonale ne peut être saisie dans le cas analogue que par le Préfet, la Commission Centrale, dans le cas qui nous occupe, peut l'être non seulement par lui, mais aussi par l'intéressé. Aucune procédure spéciale n'est prévue. Il semble donc bien que la loi n'a considéré le refus de statuer de la Commission Départementale que comme rejet. La Commission Centrale agit donc comme juridiction, et l'appel des décisions ne pourrait pas être fait devant la Commission Départementale. Elles ne sont susceptibles que des recours ordinaires, contre décision contentieuse, rendue en dernier ressort.

4° Garanties prises contre les dissimulations et les erreurs

Mais il ne suffisait pas de garantir les droits de tout postulant légitime, il fallait aussi, en sens inverse, s'efforcer de combattre et de prévenir les abus.

Quelles précautions avait prise la loi contre les dissimulations ou simplement les possibilités d'erreur.

Le législateur s'en était surtout remis à la vigilance des bureaux d'assistance et des Conseils municipaux. Il avait rejeté la création proposée dans les grandes villes de Comités de quartiers, composés de personnes s'occupant d'assistance et chargées de préparer le travail du bureau, cela parut plutôt une question d'organisation intérieure pour les Bureaux de bienfaisance.

Une seule précaution était prise : l'obligation d'adresser au maire de la commune de la résidence une demande écrite d'inscription, dont le maire doit donner récépissé.

C'est là une formalité qui n'existait pas dans la loi de 1893. D'après l'art. 14 de cette loi, le maire doit, au commencement de chaque année, dresser d'office une liste des personnes aptes à recevoir « éventuellement » l'assistance, si leur état de santé venait à l'exiger. On ne pouvait en effet attendre que la maladie se soit déclarée pour examiner la situation pécuniaire du malade, qui pouvait d'ailleurs se trouver dans l'impossibilité de rédiger sa demande.

Pour le vieillard ou l'incurable, il n'y avait pas pareille urgence à agir, la demande écrite par l'intéressé (ou pour l'illettré, signée par deux témoins), sera exigée. Ce n'est que dans le cas où l'intéressé est dans l'impossibilité de manifester sa volonté, que le maire pourra se substituer à lui.

La loi n'a pas indiqué la capacité nécessaire pour former cette demande. On pourrait soutenir, d'après les règles du droit commun, que la demande du mineur devrait être signée par son tuteur et celle de la femme être accompagnée de l'autorisation maritale, mais dans le silence de la loi, étant donné l'intention manifestée de faciliter autant que possible le moyen de faire valoir le nouveau droit créé, il n'est pas douteux que ces formalités ne doivent pas être exigées.

Cette demande est obligatoire, même pour obtenir une simple augmentation, et son absence justifie une réclamation contre la décision du Conseil Municipal prononçant l'admission, pourvu que celle-ci ait été contestée dans les délais prévus par les art. 9, § 11.

C'est la seule formalité imposée. Le Sénat avait rejeté divers amendements exigeant que la demande soit accompagnée de certaines pièces d'identité. Le rapporteur fit remarquer qu'il s'agissait surtout de détails réglementaires qui ne devaient pas prendre place dans un texte de loi.

La pratique a montré que le législateur avait été trop confiant : les abus se sont révélés si nombreux qu'il a fallu prendre des mesures.

Les dissimulations portant sur l'âge et la nationalité seront faciles à déjouer par l'obligation de produire les actes de l'état-civil (qui doivent d'ailleurs être délivrés gratuitement par les municipalités). Quant à ceux dont il sera impossible d'établir l'identité ou la nationalité, on doit les présumer Français.

De même, le décret de 1909 rend obligatoire, pour celui qui invoque une infirmité, le certificat médical. Si le postulant ne le fournit pas, c'est à la commune à le faire examiner, et les frais figureront dans les dépenses du service, ils seront remboursés au bureau d'assistance qui les aura déboursés par la collectivité du domicile de secours (art. 26). Ce certificat doit nettement spécifier non seulement que le postulant est dans l'incapacité de gagner sa vie, mais encore que son infirmité est incurable, sinon il relève de l'assistance médicale.

La loi de 1910 prévoit la nomination d'un certain nombre de médecins assermentés, chargés d'examiner les assurés qui viendront à réclamer la retraite anticipée pour infirmité. Il serait à désirer que cette mesure fut étendue à l'assistance. En effet, dans ses rapports, l'Inspection Générale se plaint de la facilité avec laquelle beaucoup de médecins délivrent les certificats.

Ceux-ci ne lient d'ailleurs pas les Conseils Municipaux ou commissions chargés d'accorder l'assistance qui ont toute liberté pour apprécier le droit des candidats.

Mais c'est surtout dans l'évaluation des ressources des candidats que se sont produits les erreurs et les abus.

La loi avait laissé les Conseils Municipaux, sans pouvoir d'investigation.

Une des fissures principales s'est produite avec les livrets de caisse d'épargne, qui constituent une ressource qui doit être évaluée suivant la rente que produirait le capital placé à viager. Celle-ci sera retranchée en totalité ou non, suivant que

le capital est le produit de l'épargne (ce qui arrivera le plus souvent) ou non.

Or, le secret professionnel, ne permettait pas aux communes d'exiger le moindre renseignement du caissier sans l'autorisation du titulaire.

Pour remédier à ce défaut, il a été établi après accord, entre les Ministres des Postes et du Travail, un modèle de procuration que les autorités compétentes pourront exiger des candidats que l'on suppose titulaires d'un livret.

Une autre mesure excellente a été la mise à la disposition des contrôleurs des registres d enregistrement.

Contrairement aux registres hypothécaires qui sont publics, les premiers ne pouvaient être communiqués qu'aux parties contractantes ou aux tiers porteurs d'une ordonnance du juge de paix. Cependant, on pouvait divulguer bien des combinaisons par l'étude du répertoire ou dans des comptes ouverts au nom de chaque contribuable, il est inscrit tous les actes qui ont fait l'objet d'une perception de droits. A l'actif : 1° toute transmission de propriété ou d'usufruit d'immeuble ; 2° les actes constitutifs de créance à terme de plus de 500 francs et dont la durée dépasse un an ; 3° les contrats de mariage ; 4° les partages d'immeubles ou de créances ; 5° les cessions de droits successifs, les donations mobilières faites en avancement d'hoirie, autrement que par contrat de mariage ; 7° les liquidations en reprises après séparations de biens. Et au passif, toute aliénation de propriété immobilière ou d'usufruit : les testaments, les donations éventuelles.

Une circulaire du 7 juillet 1909 indique longuement la procédure qui devra être suivie par le contrôleur. Ces renseignements auront un caractère confidentiel, et c'est avec toute la discrétion que comporte ce caractère, dit le ministre, qu'ils devront être utilisés. S'ils doivent être invoqués au cours d'une instance, le contrôleur devra en obtenir des extraits réguliers, après y avoir été autorisé par le juge de paix, conformément à l'art. 58 de la loi du 17 frimaire an VII.

Quant aux renseignements hypothécaires délivrés, ils n'engageront pas la responsabilité du receveur : ils ne seront pas signés, mais simplement revêtus de la griffe du bureau.

Une circulaire ministérielle du 16 septembre 1912 étend les dispositions des décisions du 28 janvier 1910 et du 16 février 1911, et impose aux conservateurs de délivrer, sans frais, les renseignements qui leur seront demandés soit par le Préfet, soit par le Sous-Préfet, soit par les contrôleurs de l'Assistance, sur les situations hypothécaires des postulants à l'assistance et celle des personnes tenues envers eux à la dette alimentaire.

Il n'est pas douteux cependant que les précautions imposées ne sont pas encore suffisantes. L'aveu de l'impuissance des commissions est contenu dans une circulaire ministérielle qui recommande de tenir compte des signes extérieurs qui attestent l'existence des ressources. C'est ainsi que doit être rejetée la demande de celui qui ne justifie pas de l'emploi d'une certaine somme qu'il a possédée à une époque récente et qu'il dit ne plus avoir, ou de celui qui paie un loyer élevé ou effectue des dépenses dont il ne justifie pas l'origine. Le postulant conserve le droit de combattre ces présomptions, mais il n'est pas moins vrai qu'on en est arrivé à se contenter de probabilités, alors que le législateur ne voulait retenir que des certitudes.

Le décret du 3 août 1909, dans son art. 5, établi après les rapports de l'Inspection générale, exige que la liste des assistés soit adressée au Préfet, qui la transmet, dans les vingt jours au Préfet, avec pour chacun d'eux un certain nombre de pièces permettant de juger leur situation.

Ces pièces sont les suivantes :

1° Si la personne a plus de 70 ans, son bulletin de naissance, et si elle n'a pas cet âge, un certificat médical établissant qu'elle est atteinte d'une infirmité ou d'une maladie incurable la mettant dans l'impossibilité de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence ;

2° Un extrait du rôle des contributions délivré par le percepteur de la résidence ;

3° Une attestation du maire indiquant les diverses ressources dont il est de notoriété publique qu'elle dispose ;

4° Un état relatif aux membres de la famille tenus à la dette alimentaire, et faisant connaître, pour chacun de ceux résidant dans la commune, les noms, adresses et professions, charges de famille, ressources, extrait du rôle des contributions, et pour ceux résidant en dehors, tous les renseignements ci-dessus visés que le maire aura pu recueillir ;

5° Une attestation du maire, indiquant à l'égard des membres qui s'acquittent de la dette alimentaire, dans quelles conditions ils le font, et certifiant à l'égard de ceux qui ne s'en acquittent pas, soit qu'ils ont été mis en demeure de le faire et qu'ils s'y sont refusés, soit qu'il leur est impossible de s'en acquitter.

Il faut cependant signaler un arrêt de la Commission Centrale du 1er juin 1910, déclarant que, aucune disposition légale ou réglementaire ne subordonnant la reconnaissance du droit des assistés à la production par le maire des pièces que prescrit le décret du 3 août 1909, le Préfet ne saurait invoquer l'inexécution par le maire des formalités dont il s'agit, comme moyen à l'appui d'une réclamation à la Commission Centrale.

Un moyen efficace serait peut-être d'exiger du postulant une déclaration écrite, à laquelle on attacherait des sanctions pénales ou des déchéances, comme la confiscation des bien dissimulés. Lors de la discussion de la loi, une proposition en ce sens et même très sévère avait été faite par M. Sebline. Mais la Chambre, mal inspirée, avait suivi le rapporteur, qui avait déclaré que le Code Pénal suffisait pour réprimer ces abus.

Sans préciser quelles seraient ces sanctions pénales, l'Inspection Générale croit à leur utilité, surtout si on leur donne quelque publicité.

Ce ne serait d'ailleurs pas une innovation dans la législation. La loi de 1838, sur les aliénés, contient des dispositions de cette nature contre les parents tenus à la dette. De même les conscrits qui demandent l'allocation journalière comme soutien de famille, doivent déclarer sur leurs demandes que ni eux, ni leur famille ne possèdent de ressources autres que celles portées sur

le relevé des contributions produit. Toute fausse déclaration peut entraîner l'application de peines prévues au Code pénal (Instr. ministérielles du 10 août 1908). De même la loi du 22 janvier 1851 (art. 12), déclare que si le retrait de l'assistance judiciaire a pour cause une déclaration frauduleuse de l'assisté, relativement à son indigence, celui-ci peut être, sur l'avis du bureau, poursuivi correctionnellement et condamné à une amende égale au montant des droits et frais dont il avait été dispensé, sans que cette amende puisse être inférieure à 100 fr. et à un emprisonnement de huit jours au moins et de six mois au plus, sauf application des circonstances atténuantes s'il y a lieu. On peut également citer la loi du 15 mai 1818, qui stipule que ceux qui, par de fausses déclarations ou de quelque manière que ce soit, auraient usurpé plusieurs pensions ou un traitement avec pension, seront rayés de la liste des pensionnaires. Ils seront en outre poursuivis en restitution des sommes indûment perçues.

D'ailleurs ces dispositions ne puniraient pas seulement une faute contre la collectivité, mais aussi une faute contre la loi naturelle de solidarité familiale.

Le Gouvernement est entré dans cette voie et il a pris l'initiative de compléter la loi sur ce point, et dans son projet il propose d'insérer à l'art. 41 les dispositions suivantes : « Seront « punis d'une amende de 1 à 15 francs, ou d'un emprisonne- « ment pendant trois jours au plus, les postulants assistés ou « les personnes tenues vis-à-vis d'eux à la dette alimentaire « qui auraient été convaincues de fausses déclarations inten- « tionnellement faites pour dissimuler leurs ressources.

« Seront punis d'une amende de 16 à 100 francs, et en cas de « récidive de 100 à 500 francs, les agents de l'autorité ou les « médecins qui auront été convaincus de fausses déclarations, « intentionnellement faites, soit pour empêcher, soit pour favo- « riser l'admission d'un postulant ou son maintien à l'assis- « tance.

« L'art. 463 du Code pénal est applicable dans tous les cas « prévus par le présent article. »

Des règlements d'administration publique détermineront les mesures nécessaires pour assurer l'exécution de la loi.

De pareilles dispositions seront très utiles. Il est regrettable qu'elles n'aient pas été adoptées au moment de l'application de l'assistance-retraite.

Nous ne ferions d'ailleurs que suivre l'exemple de la loi allemande, chez laquelle le principe de l'obligation eut toujours pour corollaire des sanctions pénales contre le père de famille qui refuse de travailler et laisse ainsi les siens à la charge de l'assistance. Le code pénal de 1894 le punit d'une amende qui peut aller jusqu'à 150 marks, et d'une condamnation à la prison qui peut aller jusqu'à six semaines. En outre, il y a l'envoi par mesure administrative dans une maison de travail.

Mais ces mesures sont délicates à appliquer, il est difficile dans le cas de chômage de démontrer qu'il est volontaire, aussi en fait-on relativement peu d'usage, si bien que le congrès de 1909 de l'association allemande pour l'assistance ou la bienfaisance réclamait le retour à la loi de 1855, qui avait été abrogée comme trop arbitraire.

L'Inspection générale a également recommandé l'institution dans les préfectures, à côté du contrôle sur pièce, d'un contrôle sur place. Un agent, choisi à cet effet, se rendra sur les lieux et examinera la situation de chaque assisté ; il pourra obtenir de vive voix des renseignements qu'on ne lui donnerait peut-être pas par écrit. Les départements qui ont adopté cette méthode n'ont pas eu à le regretter, et de sérieuses économies ont pu être faites. Aussi le projet gouvernemental, en vue de généraliser cette méthode propose-t-il de compléter l'art. 6 de la loi : « En « cas d'abus dûment constatés, dans l'application de la présente « loi, un contrôle sur place peut être organisé d'office, par un « décret en Conseil d'Etat. » (1)

(1) Du dernier rapport du Président de la commission centrale, il résulte que si les pourvois formés par les intéressés tendent à diminuer, ceux formés par les préfets augmentent dans les proportions considérables. Ils sont passés de 174 en 1909, à 833 en 1910 et à 1979 en 1911. La cause en est certainement la création des emplois de contrôleur.

On peut ainsi arriver à une application plus sérieuse des seules armes que fournit la loi dans les articles 5 et 18. Le premier prévoit le recours de la collectivité, qui a payé l'assistance soit contre l'assisté si on lui reconnaît ou si il lui survient des ressources suffisantes, soit contre toute personne ou société tenue à l'obligation d'assistance. Le second ordonne le retrait du recours, lorsqu'il a cessé d'être justifié.

Ce sont ces deux articles que nous allons examiner.

5° Retrait de l'assistance et recours en restitution

Malgré le silence de la loi, il résultait très nettement des travaux parlementaires que la liste d'assistance n'était pas annuelle, mais permanente. L'inscrit était maintenu d'office et le bureau n'avait à examiner au début de l'année que les demandes des nouveaux candidats.

En Allemagne, au contraire, si les pensions d'assistance sont définitives, par contre, depuis 1904, des enquêtes bimensuelles sont faites sur la situation de chaque assisté, et le secours n'est maintenu qu'après une proposition faite en ce sens par les administrateurs. Cette méthode paraît peut-être plus juste en théorie, mais bien compliquée en pratique.

Mais, cependant, la situation de l'assisté peut se modifier ; il reçoit un héritage ou bien sa subsistance devient assurée par un internement ou un emprisonnement, ou bien son incapacité de travail cesse par une amélioration de son état, ou comme un aveugle par un apprentissage spécial (1).

L'art. 18 prévoit le cas : le retrait sera prononcé par l'autorité qui a prononcé l'admission : Conseil Municipal, Commission

(1) On devra notamment supprimer l'assistance, lorsque par suite de la réduction du taux mensuel dans la commune, du domicile de secours, les ressources de l'assisté, dont on avait opéré déjà la réduction se trouvent devenir égales ou supérieures à ce taux.

départementale ou Commission Centrale, suivant les mêmes formes ; il donne lieu aux mêmes recours. On ne peut donc pas porter directement devant la Commission cantonale une demande de radiation.

La loi aurait pu ajouter que le droit de demander le retrait était accordé aux mêmes personnes auxquelles l'art. 9 reconnaît le droit de faire appel, c'est-à-dire à tout contribuable ou habitant de la commune, au maire, au préfet et sous-préfet ; pour les assistés communaux : au préfet et aux conseillers généraux; pour les assistés départementaux et pour les assistés nationaux: au préfet, chef des services d'assistance, et chargé de veiller aux intérêts de l'Etat.

Les décisions de retrait, étant soumises à l'appel, on doit leur appliquer les mêmes mesures de publicité. Il est notamment essentiel qu'elles soient notifiées par voie administrative aux intéressés.

Contrairement au recours formé contre une décision du Conseil Municipal ou de la Commission départementale, qui ne sont pas suspensifs (ce qui fait que le postulant qui a reçu l'assistance continuera à la recevoir malgré le recours) au contraire, le recours contre une décision de retrait doit être suspensif. Faire autrement aurait été donner aux municipalités un moyen facile de suspendre l'effet de la loi, en prononçant de parti-pris la radiation, quitte à réinscrire à nouveau quand le secours aura été jugé.

C'est également dans le même but que la Chambre a rejeté une disposition proposée par la commission qui donnait pouvoir, suivant le domicile de secours, au maire, au préfet, au ministre de l'Intérieur de prononcer provisoirement le retrait, sous réserve de saisir immédiatement l'autorité compétente.

La loi ne prévoyait que le cas de changement de situation pour l'assisté : le décret de 1909 a étendu l'application de l'article 18, comme l'avait déjà fait la jurisprudence de la Commission Centrale, au cas d'erreur reconnue, qu'il sagisse d'une erreur de droit ou d'une erreur de fait.

Mais le retrait de l'assistance entraîne une procédure assez longue. Qu'un assisté vienne à avoir la vie assurée d'une autre manière et néanmoins il continue à toucher pendant quelquefois plusieurs mois. On pouvait pourtant, sans risquer de faciliter les abus de pouvoir qu'on a voulu éviter, organiser dans certains cas limités la suspension automatique de l'allocation. Aussi le projet de la loi du 5 novembre 1912 porte-t-il : « L'allo-« cation mensuelle est supprimée de plein droit : 1° dans la « proportion des 2/3, à partir de l'entrée de l'assisté à l'hôpital, « au titre des lois du 7 août 1851 et du 15 juillet 1893 ; 2° pour « la totalité, trois mois après la même date ou immédiatement « à partir du jour où l'assisté est soit interné comme aliéné, « soit incarcéré. Elle est rétablie de plein droit à partir du jour « où les conditions qui ont motivé la suspension ont cessé « d'exister. »

Mais le retrait de l'assistance ne sera pas la seule sanction lorsque l'erreur ou la fraude aura été reconnue. Sans aller jusqu'aux sanctions pénales, que nous avons souhaité, l'art. 5 permet, dans certains cas, de réclamer ces secours, versés à tort, rétroativement, soit à l'assisté lui-même, soit à certains membres de sa famille. Ce recours s'imposait même si le bénéficiaire était réellement dans le besoin, au moment où il a reçu l'assistance. Il ne s'agit plus ici, en effet, de dons volontaires, mais de l'acquittement d'une dette sociale. L'intéressé se trouve dans la situation d'une personne qui se serait fait payer une créance qui n'existerait pas. Il doit en rendre le montant. C'est pourquoi le recours s'exercera après la mort de l'assisté contre sa succession s'il en laisse une si minime soit-elle. Au contraire, on ne peut raisonnablement l'intenter contre le survivant que s'il n'a pas pour effet de le replonger dans la misère.

Enfin, le recours peut être exercé contre tout parent tenu à la dette alimentaire. L'existence de cette dette n'emporte pas le retrait de la mensualité, s'il est démontré que ceux à qui elle incombent ne la remplissent pas ou ne peuvent la remplir.

C'est dans ce dernier cas, que le secours une fois accordé, l'assisté ne souffrant plus de l'indifférence de sa famille, la col-

lectivité se retourne contre elle. Mais le recours n'aura lieu que si au moment où la dépense a été faite, les parents pouvaient acquitter leur dette, car, aux termes de l'art. 208 du Code civil, les aliments ne sont dus qu'en proportion des besoins de celui qui les réclame et de la fortune de celui qui les doit. Si donc ces parents après avoir été dans le dénuement voient leur situation s'améliorer, ils ne pourront être attaqués par un recours rétroactif.

Il est à remarquer que le rôle du juge est limité au passé. Il ne pourrait, après avoir admis le recours, fixer une mensualité qu'aurait à payer dans l'avenir le débiteur alimentaire.

Dès le jugement, on radiera l'assisté des listes, mais si malgré sa condamnation la famille refuse encore de servir la pension alimentaire, il faudra bien réinscrire l'ancien assisté et recommencer la procédure.

Il y aurait donc un sérieux intérêt à étendre les droits du juge saisi du recours. Une proposition a été faite en ce sens par le Gouvernement comme disposition additionnelle à la loi des finances. Elle demandait que les collectivités puissent, par un simple mémoire du Préfet, demander au juge de fixer le taux mensuel et poursuivre elles-mêmes le recouvrement. On pourrait opérer celui-ci comme en matière de contributions directes, par un rôle spécial et non par la voie longue et coûteuse de l'huissier. Le projet du 5 novembre 1912 porte que le Préfet a le droit, quel que soit le domicile de secours de l'assisté, d'exercer le recours pour la totalité des sommes dont le remboursement est poursuivi.

Enfin, l'art. 5 dit également que le recours aura lieu « contre toute société tenue à l'obligation d'assistance ». Cette expression copiée sur l'art. 2 de la loi de 1893, a été trouvée par certains trop confuse et a soulevé à deux reprises un échange d'observations à la Chambre. Le rapporteur a fort bien démontré la nécessité de cette mesure, qui ne vise pas seulement les sociétés de secours mutuels, mais aussi toutes autres sociétés, notamment celles d'assurance et de bienfaisance.

Une société de bienfaisance a reçu un don, en vue de l'entretien de certaines personnes déterminées. Si cette société, au moment de verser sa pension, ne tient pas ses obligations, et laisse ses créanciers sans ressources et dans la nécessité de solliciter l'assistance, est-ce que la collectivité du domicile de secours devra se substituer à elle, sans pouvoir rien lui réclamer ? C'est ce que n'a pas voulu l'art. 5, qui donne une arme contre ces calculs, aux cas, qui paraissent devoir être rares, où ils seraient formés.

Le vote de ce paragraphe avait un peu ému certaines sociétés de secours mutuels qui avaient vu la menace d'un perpétuel recours contre elles. Pour les calmer, et en même temps pour éviter toute fausse interprétation, le rapporteur déclarait que chaque fois que, en vertu de l'art. 18, il y aurait à tenir compte d'une pension servie par une société de secours mutuels, on ferait simplement la déduction sur la somme à verser par la commune, on aurait pu croire que, dans tous les cas, c'était la commune qui payait, quitte après à former un recours contre la société même si celle-ci n'avait jamais manifesté l'intention de négliger sa dette.

Comme il s'agit d'une action personnelle-mobilière, le recours sera porté devant le tribunal de droit commun, c'est-à-dire, le plus souvent, le juge de paix, ou le tribunal civil, suivant la somme réclamée (1).

La commune, le département ou l'Etat qui intente l'action, bénéficie des dispositions de la loi du 10 juillet 1901 sur l'assistance judiciaire, et le tribunal compétent est celui du domicile du défendeur, ou de l'un d'eux s'il y en a plusieurs.

Le dernier paragraphe de l'art. 5 réduit à 5 ans l'effet rétroactif du recours. Le débiteur ne pourra donc pas se voir réclamer plus que ce que l'assisté qu'il représente aura reçu dans les cinq dernières années. Le législateur n'a pas voulu

---

(1) Devant le juge de paix jusqu'à 300 francs sans appel, et jusqu'à 600 francs à charge d'appel.

écraser le débiteur sous une demande trop forte ; il a pensé que si le bureau d'assistance, le conseil municipal, avaient mis plus de cinq ans à s'apercevoir de leur erreur, c'est qu'ils étaient, eux aussi, coupables de négligence, et qu'il était juste qu'ils en supportent une partie des conséquences. D'ailleurs, permettre de remonter jusqu'à trente ans en arrière (durée de la prescription), c'était risquer de soulever des difficultés, car il sera souvent peu aisé de fixer la situation réelle d'une personne, dans une période aussi éloignée. Il faut cependant constater que cette limite est très raisonnable, surtout dans le cas de dette alimentaire, puisqu'on ne peut réclamer aux parents que les mensualités données pendant qu'ils étaient dans une situation suffisante. Cette limitation est une défense pour ceux qui ont réussi à n'obtenir l'assistance que par moyens frauduleux. Il est regrettable que dans ce cas on ne puisse répéter la somme entière. C'est ce que veut corriger le nouveau projet du Gouvernement, en spécifiant que, dans ce cas, le recours pourra être couru sans limitation.

Cependant, cette prescription ne pourra s'appliquer lorsque le recours sera formé par un hospice. De ce qu'il n'en est pas question dans notre article, il en résulte que ce recours aura lieu, suivant les règles de droit commun, c'est-à-dire l'article 5 de la loi du 7 août 1851 contre les personnes tenues à la dette alimentaire, et l'article 1166 du Code civil contre les débiteurs conventionnels de l'assisté, notamment une société de secours mutuels, pour les soins donnés à un de ses membres, un patron dont la responsabilité serait engagée par l'accident par certains côtés, il aurait mieux valu que les établissements hospitaliers fussent cités dans l'art. 5 ; en effet, le recours n'a pas le même caractère que celui de l'art. 5 de la loi de 1851. Ce dernier ne peut être exercé contre l'hospitalisé revenu dans une situation meilleure, que pour ce qui aura été dépensé pour lui après qu'il lui sera arrivé quelques ressources. Ce qui lui a été donné jusque là, l'a été à titre définitif et irrévocable, puisque c'était une faveur. Cette différence, nous l'avons vu,

tient au caractère des deux lois. Il ne semble pas douteux, cependant, que lorsqu'il y aura eu manœuvres dolosives, l'établissement aura son recours.

La commune, le département, l'Etat, nous dit l'art. 5, peut former un recours, etc... mais il n'indique pas par qui il sera formé. Il est une personne qui est toute désignée, c'est le représentant de la collectivité qui a donné l'assistance sans la devoir, c'est-à-dire, suivant le cas, le maire ou le préfet. Mais il faut reconnaître que, pour la commune, ce recours sera rarement intenté, si le soin en est confié exclusivement au maire. Le maire « n'osera pas ». Les questions de personnes le tiendront. Il lui est déjà difficile de les oublier au moment de dresser la liste d'inscription, et sa gêne sera certainement plus grande encore lorsqu'il s'agira, non plus de « s'abstenir de donner », mais de « faire rendre ». Pour appuyer son recours, il faudra des enquêtes précises et parfois laborieuses. Aura-t-il le courage de les aborder ? Si, au contraire, le débiteur contre lequel il devra agir n'est pas un de ses administrés, mais habite au loin, ce seront les difficultés qu'amèneront la distance qui le décourageront.

La somme lui paraîtra-t-elle assez importante pour braver ces ennuis ou ces peines ? La commune ne paie qu'une part relativement minime dans les frais, l'intérêt qu'elle aura à intenter le recours en est d'autant diminué, au point de devenir, dans certaines communes, presque nul.

Aussi est-il tout naturel de confier ce droit, même lorsqu'il s'agit d'assistance communale, au préfet. Celui-ci, en outre de son rôle général de tuteur des communes, est le chef du service d'assistance, qui est départementalisé. Il a la responsabilité du service. C'est pour cela qu'il a toujours le droit de faire appel devant la Commission cantonale, ou la Commission centrale, et, même lorsque la somme à réclamer ne sera pas considérable, le désir d'assurer la bonne marche du service, de ne pas tolérer un abus qui peut en engendrer d'autres, le poussera toujours à appliquer notre article 5. Il sera, d'ailleurs, mieux organisé que le maire pour faire son enquête, il aura un personnel plus

compétent. En servant les intérêts de la commune, il servira encore mieux les intérêts de l'Etat et du Département, puisque ceux-ci paient la plus grande partie des dépenses.

Mais ce recours, ne peut-il être exercé que par le maire et le préfet ? Puisqu'il s'agit d'intérêts communaux, l'art. 123 de la loi municipale, qui autorise tout contribuable, au cas d'abstention du maire, à exercer les actions de la commune, ne s'appliquera-t-il pas ? Pourquoi non ? Mais il y aura alors, entre l'action du contribuable et celle du maire, plusieurs différences. D'abord le premier ne bénéficiera pas de l'assistance judiciaire. Ensuite, il devra, d'après l'art. 123, obtenir, du Conseil de préfecture, l'autorisation de plaider, supprimée depuis 1905 pour les communes. Il faudra en outre, que la commune ait refusé d'agir, et pour cela, ait été mise en demeure de le faire.

Pour toutes ces raisons, ce recours du tiers est plus théorique que pratique, car il ne pourrait se faire sans que le préfet n'ait eu déjà à intervenir, et dans ce cas, s'il y avait réellement intérêt communal, celui-ci ne laisserait pas à un étranger le soin d'agir.

Mais s'il est incontestable que le Préfet, représentant à la fois l'Etat, le département et la commune, a le droit de former le recours pour la totalité, en est-il de même du maire ?

Un jugement du tribunal de Cahors, du 16 février 1905, lui refuse ce droit ; chaque collectivité, dit-il en substance, ne peut exercer le recours que jusqu'à concurrence de la somme qu'elle a déboursée personnellement, elle n'est pas mandataire des autres. Mais cette opinion paraît contraire au réglement du 14 avril 1906, qui centralise les recettes et les dépenses, ce qui fait que l'action doit, dans tous les cas, porter sur l'ensemble des sommes déboursées.

Son droit de faire le recours ne peut être mis en doute. De nombreuses Commissions cantonales, des Conseils municipaux ou bureaux d'assistance, ont demandé que les recours soient plus sérieusement organisés, et une Commission interministérielle a déjà été nommée pour modifier l'art. 5.

IV. — DU RÉGLEMENT DES FRAIS D'ASSISTANCE

Du choix à faire entre l'assistance nationale et l'assistance communale

Nous avons vu successivement sous quelle forme serait donnée l'assistance, qui pourrait en bénéficier, et quelle est la procédure à suivre pour assurer la stricte application de la loi.

Il nous faut maintenant rechercher à qui incombera la charge de régler les dépenses.

Sera-ce l'Etat, le département ou la commune ?

L'histoire nous montre que jusqu'à la Révolution, c'est l'assistance paroissiale qui était pratiquée. Le manque d'unité nationale, la stabilité de la population, comme aussi la tendance à ne voir l'assistance que comme un devoir religieux ou une nécessité de police et de sécurité publique, imposaient cette solution.

Mais la Révolution devait, sur ce point comme sur tous les autres, changer la notion de l'assistance. La commune ne devient plus qu'une émanation de l'Etat, qui impose aux citoyens de nouvelles obligations, mais se voit, en revanche, tenu à de nouvelles charges.

Après avoir déclaré qu'elle était un devoir social, le Comité de mendicité, par l'organe de son rapporteur La Rochefoucauld en fait une charge nationale. L'assistance communale, qui paraîtrait au premier abord plus facile à appliquer, aboutirait, dit-il, à l'inégalité des secours, car, en dehors de la plus ou moins bonne disposition des administrateurs, il faut aussi remarquer que les pays où il y a le plus de pauvres sont ceux qui possèdent le moins de ressources. De plus, chaque com-

mune aurait tendance à rejeter chaque indigent, comme habitant des communes voisines. Il ne songe même pas à confier ce service au département, car, dit-il, « cela porterait les départements à s'isoler les uns des autres. » Nous voyons apparaître ici la crainte de voir la République « une et indivisible » se morceler à nouveau, comme l'était l'ancien royaume avec les anciennes provinces.

« L'assistance nationale, dit toujours La Rochefoucaud, est « plus noble, plus digne. En effet, l'assistance de la classe « infortunée est une charge pour l'Etat, comme le paiement « des fonctionnaires publics, comme les frais du culte. Aussi, « le citoyen, en acquittant ses impositions, ne distingue pas « plus la part de la pauvreté que celle des autres services, « et le malheureux assisté échappe au reproche de celui qui « est imposé pour le secourir. »

Ces arguments sont parfaits en théorie, mais bien difficiles à appliquer dans la pratique. Pour augmenter cette difficulté, on voulut pousser le principe jusque dans ses extrêmes limites par l'interdiction de toute bienfaisance privée et par la vente de tous les hôpitaux et biens nationaux, pour la création d'agences qui devaient avoir le monopole exclusif des distributions.

Mas les difficultés que devait soulever la vente des biens nationaux empêchèrent la réalisation de ce programme. L'effort à exiger pour la nationalisation de ce service était trop lourd : et il n'est pas douteux que le souvenir de cet échec n'ait poussé à admettre sans discussion, dans les nouvelles lois, que l'assistance a pour base d'organisation la commune.

En effet, pour faire produire à l'assistance son maximum d'effet, pour diminuer la paperasserie et éviter, autant que possible, les erreurs, il est nécessaire qu'elle s'applique dans un cercle restreint.

Quand la famille ne peut accomplir son devoir, la commune est toute désignée pour la remplacer. Le lien de solidarité est

d'autant plus fort, que les relations sont plus fréquentes. C'est dans la commune qu'il sera le plus facile de mener à bonne fin les enquêtes si délicates sur les ressources dont peuvent disposer un postulant ou les parents qui peuvent lui venir en aide.

Mais l'inconvénient d'exiger une taxe locale, d'autant plus lourde que le pays lui-même est plus pauvre, devait être ressenti dans l'application de la loi d'assistance aux vieillards, plus encore que dans les autres, la dépense devant être beaucoup plus élevée.

L'organisation financière du service était de la plus grande importance, en même temps que très difficile à créer, en raison de l'impossibilité de fixer exactement le montant des dépenses. Les prévisions ont varié sur ce point du tout au tout. Il suffit de relire le tableau récapitulatif qu'en a donné M. Millès-Lacroix.

Toutes les lois d'assistance, malgré leur base communale, n'avaient laissé à la charge des communes qu'une part des dépenses. Il convenait de suivre la même règle, et on peut dire que suivant que les dépenses seraient plus ou moins bien réparties, la loi devait être plus ou moins bien appliquée.

Ce système de répartition varie suivant les lois ; celle de 1869, sur les enfants assistés, (modifiée par celle du 24 juillet 1889 et du 27 juin 1904) charge le département des dépenses, en imposant aux communes une participation déterminée par un règlement du Conseil général, qui met à la charge de l'Etat un contingent égal au cinquième des dépenses.

Le système laisse trop de latitude au Conseil général. Les cotisations varient trop de commune à commune. Cet inconvénient serait agravé par l'importance des dépenses engagées.

Ce reproche pouvant être adressé à la législation sur les aliénés qui est soumise à l'art. 46, § 19, de la loi du 10 août 1871, Les Conseils généraux fixent souverainement, à la condition de ne pas dépasser le maximum légal (le cinquième), la part des dépenses que devront supporter les communes. Les

instructions ministérielles du 15 juillet 1904 recommandent de calculer cette quote-part, à la fois sur la richesse de la commune, combinée avec le chiffre de la population. Mais ce ne sont que des conseils, qui ne s'imposent pas aux Assemblées départementales, tenues simplement à répartir la dépense sur toutes les communes *sans exception*, qu'elles aient ou n'aient pas d'aliénés, suivant une règle fixe.

Proportionner la part de chaque commune uniquement d'après les dépenses, ou bien, comme dans le projet de 1905, fixer uniformément à 40 francs la subvention de l'Etat, c'était ne pas tenir compte de la situation économique des communes.

Il fallait proportionner les subventions à la fois à la dépense et aux ressources communales.

C'est pour cela qu'on a adopté le système des subventions variant suivant un barème déterminé. Le législateur s'était efforcé de porter remède aux reproches adressés à l'assistance communale, d'exiger une taxe locale, d'autant plus lourde que le pays lui-même est plus pauvre.

Le service est donc assuré par trois grandes collectivités communes, départements, Etat, entre lesquelles une véritable mutualité a été créée, les communes riches venant en aide aux communes pauvres, les départements riches aux départements pauvres, et l'Etat aux communes et aux départements.

C'est le système qui, créé par le décret du 20 juin 1880, sur la construction des chemins vicinaux, fut successivement adopté par la loi du 20 juin 1885 sur les constructions scolaires puis par la loi sur l'assistance médicale gratuite et la loi de 1902 sur l'hygiène publique jusqu'aux modifications de la loi du 22 juin 1906.

Les barèmes seuls ont été changés : nous les étudierons plus loin en détail.

La commune reste responsable de la dépense, et celle-ci est pour elle déclarée obligatoire, dans les conditions des art. 136 et 140 de la loi municipale, ce qui permet au Préfet,

en cas de refus du Conseil municipal, d'inscrire la dépense d'office.

Comment les communes feront-elles face à cette lourde obligation ?

Nous n'avons qu'à résumer l'art. 27 de la loi :

« Les communes pourvoient à ces dépenses à l'aide : 1° Des « ressources spéciales provenant de fondations ou de libéra- « lités faites en vue de l'assistance aux vieillards, aux « infirmes, aux incurables, à moins que les conditions s'y « opposent ; 2° De la participation éventuelle des bureaux de « bienfaisance et de l'hospice ; 3° Des recettes ordinaires ; « 4° En cas d'insuffisance, d'une subvention du département « et d'une subvention directe et complémentaire de l'Etat (1).

Nous en étudierons successivement les différentes parties, mais nous devons d'abord examiner les règles qui président à la fixation du domicile de secours.

Du domicile de secours

1° *Historique.* — Le domicile de secours, nous définit la loi du 24 vendémiaire, an II, est « le lieu où l'homme néces- siteux » a droit aux secours publics.

La notion du domicile de secours a, peut-on dire, toujours existé. C'est dans les canons du Concile de Tours, au VI^e^ siècle, que nous la voyons formulée pour la première fois (2) et

(1) Toutes les dépenses de l'assistance, d'une part, et toutes les subventions du département ou de l'Etat figurent au budget de la commune. Il en résulte, qu'un des effets de l'application de la loi de 1905 a été d'accroître, d'une façon sensible, les revenus des communes et que le nombre de celles qui sont justiciables de la Cour des Comptes comme ayant un budget de plus de 30.000 francs a augmenté, ainsi que le constate M. le procureur général Payelle, dans son rapport du 22 janvier 1913.

(2) « Que chaque ville fournisse, suivant ses ressources, des aliments « convenables aux pauvres et aux indigents qui l'habitent, qu'aussi bien « les prêtres de la localité que tous les citoyens nourrissent leurs « pauvres afin que ces pauvres ne s'épuisent pas à parcourir les autres « villes. »

durant le Moyen-Age, elle n'a pas cessé d'être à la base de toutes les ordonnances charitables, les secours devant être uniquement fournis par la paroisse ou, plus tard, la cité.

La Révolution, en faisant l'assistance obligatoire, la voulut aussi nationale. Cependant, la loi de Vendémiaire maintint le domicile de secours. Mais son importance était alors bien diminuée ; ce n'était plus qu'une mesure d'ordre administratif, pour éviter les doubles emplois et les fraudes. Peut-être aussi que l'obligation, imposée à celui qui voulait être assisté, de faire une déclaration de domicile au greffe de la municipalité, avait-elle été édictée dans l'espoir de diminuer le nombre, considérable à ce moment, de vagabonds. En tous cas, elle permettait à la municipalité, d'apres l'article 6, de refuser l'assistance si le demandeur n'était pas « porteur d'un « passeport ou de certificats qui constateront qu'il n'est pas « un homme sans aveu ».

Avec l'assistance facultative, qui remplacera rapidement la législation révolutionnaire, les règles du domicile de secours ne sont pas abrogées, mais elles ne peuvent avoir que la valeur de simples indications. Elles établissent une aptitude à être secouru.

Mais lorsque apparaissent successivement les lois de 1817 sur les enfants assistés, et celle de 1838 sur les aliénés, qui, sans créer un droit à l'assistance pour l'individu, permettent cependant à l'administration, à l'aide d'une inscription d'office au budget, d'imposer aux communes ou au département les dépenses faites. Le domicile de secours prit une importance nouvelle.

Son caractère était complètement changé, puisque c'était de lui que dépendait la désignation du débiteur ; cependant, la législation ne fut pas modifiée et, par le silence qu'observaient sur ce point les lois de 1838, comme aussi celle de 1851 sur les hôpitaux, les dispositions de l'édit de Vendémiaire étaient remises en vigueur pour des situations en vue desquelles il n'avait pas été créé

Avec la loi de 1893 réapparaît l'assistance obligatoire à base communale, quoique quelques dispositions fassent mettre, quelquefois, en doute ce principe. La commune acquitte une partie de la dette : la détermination du domicile de secours devient donc essentielle ; aussi, le législateur s'en est-il, cette fois, préoccupé, et il a établi de nouvelles règles. Ce sont celles qui ont été adoptées pour la loi de 1905.

L'article 3 nous dit qu'en cette matière, nous n'avons qu'à suivre les articles 6 et 7 de la loi sur l'assistance médicale en portant simplement les délais requis pour l'acquisition ou la perte du domicile de secours de un an à cinq ans. Ce renvoi était naturel, puisque les deux lois appliquent les mêmes grands principes, notamment celui de l'assistance communale.

Les principes de la loi de Vendémiaire diffèrent complètement de ceux de la loi de 1893.

Dans la première, il faut distinguer entre le mineur et le majeur.

Pour le premier, le domicile est déterminé par le lieu de naissance et par la résidence habituelle de la mère au moment de la naissance. Le législateur a voulu éviter que le hasard d'une naissance dans une ville où la mère, étant simplement de passage, n'a aucun intérêt, put créer une charge pour cette ville. Mais cette résidence habituelle, nous le verrons, n'est pas nécessairement son domicile de secours, ni même celui de son mari. Le mineur conserve ce domicile, sans pouvoir jamais le perdre jusqu'à sa majorité.

Pour le majeur, la règle est que chacun, homme ou femme, peut se créer un domicile par une résidence de un an dans une commune, après une déclaration au greffe de la municipalité, et cela, sans qu'on ait à se préoccuper du domicile des autres membres de la famille. Les conditions doivent être examinées séparément, pour chaque personne. Le mariage lui-même n'a aucun effet, si ce n'est celui d'abréger à six mois la durée de la résidence exigée ; le résultat, c'est que, dans une famille, il pouvait y avoir autant de domiciles que de

membres, et cela malgré la règle du Code civil qui veut que la femme suive son mari.

En outre, autre point important, on ne pouvait pas perdre son domicile de secours sans en acquérir un autre, ce qui fait que, comme on ne peut avoir en même temps deux domiciles, les communes se trouvaient dans l'obligation de payer les frais d'internement d'aliénés qui les avaient abandonnées depuis très longtemps, mais sans jamais séjourner plus d'un an dans une autre.

Ce sont ces dispositions qui ont été appliquées jusqu'en 1893, même dans les règles exceptionnelles, notamment dans celle qui porte à deux ans le délai de résidence pour les domestiques. Mais elles n'étaient plus en harmonie avec les nécessités de la vie moderne, qui entraîne de nombreux changements.

Le législateur de 1893 conservera le même délai de résidence d'un an, quoique la loi belge de 1891, dont certaines dispositions ont été copiées, ait porté ce délai à trois ans, mais au domicile de secours individuel, il substitua le domicile de secours familial.

2° *Principes adoptés par la loi de* 1905. — Nous n'avons d'ailleurs, pour en étudier les principes généraux, qu'à suivre des articles 6 et 7 de la loi. Le domicile de secours s'acquiert de quatre façons :

1) Par la résidence. — Celle-ci doit être habituelle en même temps que volontaire et durer un an dans une commune, postérieurement à la majorité ou l'émancipation (1). Il faut remarquer qu'en Allemagne, c'est à partir de seize ans, que le mineur devient apte à acquérir un nouveau domicile de secours. On suppose qu'à partir de cet âge, il est en mesure de gagner sa vie. On devrait adopter en France cette limite, ou, en tous

(1) Mais il suffit toujours d'une simple résidence de fait, et le Conseil d'Etat a jugé que l'individu qui faute de logis a couché pendant la période légale dans les terrains vagues ou autres lieux de ce genre a parfaitement le domicile de secours dans la commune, pourvu qu'il n'ait jamais quitté son territoire.

cas, l'âge de 18 ans, puisque c'est l'âge à partir duquel on peut fonder une nouvelle famille.

2) Par la filiation. — La loi a voulu autant que possible que tous les membres de la même famille aient le même domicile. L'enfant a donc celui de son père ou celui de sa mère, si le père est décédé ou si l'enfant est naturel.

« En cas de séparation de corps ou de divorce des époux, « l'enfant légitime partage le domicile de l'époux, à qui a été « confié le soin de son éducation ». Mais jamais le tuteur ne remplace les parents à ce point de vue et le mineur orphelin conserve celui de dernier survivant de ses parents.

3) Par le mariage. — Les mêmes raisons ont poussé le législateur à donner à la femme, du jour de son mariage, le domicile de son mari. La loi va même plus loin et elle déclare que les veuves, femmes divorcées ou séparées de corps conservent le domicile de secours antérieur à la dissolution du mariage ou au jugement de séparation jusqu'à ce que, suivant les règles ordinaires, elles en aient acquis un autre.

4° Enfin par le lieu de naissance, mais qui n'intervient plus maintenant que pour les cas non prévus dans les trois paragraphes précédents, ce qui n'arrivera guère que pour les enfants trouvés ou naturels non reconnus.

Pour la perte du domicile, la loi a conservé le principe de l'édit de vendémiaire, qui dit qu'on ne peut avoir en même temps deux domiciles de secours. L'acquisition d'un second par une nouvelle résidence ou mariage, fait donc perdre le premier. Mais la loi a fait aussi une innovation importante : elle a admis, contrairement à la loi de Vendémiaire, qu'une absence d'un an (bien entendu volontaire et ininterrompue) faisait perdre le domicile, sans qu'on ait à se préoccuper si l'individu se trouvait dans les conditions pour en acquérir un autre. Il en résultera qu'un nomade qui erre de ville en ville n'aura aucun domicile de secours communal. A qui donc incombera la charge de la secourir ? Au département, s'il a le domicile de secours départemental que notre loi a créé et qui s'acquiert, pour celui qui

n'a pas quitté le même département, par les mêmes règles que nous avons vu plus haut, et, enfin, à l'Etat, lorsqu'il n'a jamais résidé plus d'un an dans le même département.

Il est plus exact de dire alors qu'il n'a pas de domicile de secours. En effet, le Français indigent, qui rentre en France, peut être secouru dès son arrivée, sans condition de durée de résidence, ce qui est bien la preuve qu'il n'y a pas de domicile national ou plutôt que celui-ci se confond avec la qualité de Français.

La loi de 1893 abrogeait donc celle de l'an II. C'est ce que disait l'article 36. Mais les termes de cet article ne précisant pas, une controverse s'élevait sur la portée qu'il fallait lui donner. L'abrogation était-elle générale et les dispositions de la nouvelle loi devaient-elles s'appliquer aux aliénés et enfants assistés, ou bien simplement à l'assistance médicale ? Le Conseil Supérieur s'était prononcé pour cette solution, mais le Conseil d'Etat, par son arrêt du 12 février 1897, avait adopté l'avis contraire et mis fin à la controverse.

La loi de 1905 est donc en somme une nouvelle consécration du principe de l'unité de la réglementation.

Mais si la loi de 1905 a adopté les principes déjà appliqués à l'assistance médicale, elle a du moins apporté dans l'application quelques nouvelles dispositions rendues nécessaires par le caractère et l'importance de la nouvelle assistance. Tout d'abord, le temps requis pour l'acquisition ou la perte du domicile de secours est porté à cinq ans. La loi a estimé que s'il était à la fois juste et prudent que la charge de l'assistance incombât, au moins pour partie à la commune, il fallait cependant qu'il y eut entre elle et l'individu secouru un lien réel. Alors que pour l'assistance médicale le délai d'un an pouvait être jugé suffisant, pour la loi nouvelle il fallait d'autres précautions.

Il ne s'agit pas ici de dépenses passagères ; l'assistance pour la même personne peut durer des années : chaque individu mis à la charge d'une commune peut lui représenter une somme

considérable à payer. De plus il y a toujours moins d'urgence, les bureaux de bienfaisance peuvent prendre les mesures provisoires. On pouvait donc plus facilement exiger un lien solide, à défaut duquel la charge retombait sur le département et l'Etat (1).

Cette précaution était d'autant plus nécessaire qu'il y avait à craindre une exode vers les villes les plus généreuses. L'individu qui avance en âge, sans ressources, peut facilement calculer à quelle époque il aura droit aux secours ; il lui aurait suffi alors de se transporter, quelques mois à l'avance, dans la ville où il savait devoir toucher une mensualité plus forte.

Dans ce même but, le Conseil Supérieur de l'Assistance publique, en 1892, et le Conseil d'Etat en 1897, avaient demandé dans leur projet que le délai nécessaire fut de dix ans pour les vieillards et cinq ans pour les incurables. Ceux-ci ne pouvant prévoir à l'avance leur infirmité, le calcul à éviter chez les vieillards n'était pas à craindre pour eux.

Ce projet, repris à la Chambre par M. Auffray, fut rejeté dans la crainte de compliquer les enquêtes sur le domicile de secours. En effet, à l'heure actuelle, les déplacements sont si fréquents qu'il est souvent très difficile de retrouver les divers

---

(1) La loi allemande a elle aussi substitué au principe de l'assistance dans la commune d'origine celui de l'assistance dans la commune où l'individu a fourni sa prestation sociale. Mais le délai de séjour a été réduit de trois ans à deux, puis à un an. En revanche, la loi du 4 avril 1909 a décidé que lorsqu'il n'y a pas coïncidence entre le domicile de secours, fixé par le lieu d'habitation au bout d'un an et le lieu de travail, c'est celui-ci qui supporte les frais de secours pendant les premières semaines. Si même l'assistance est donnée au domicile de secours, celui-ci pourra réclamer au domicile de travail le remboursement des frais.

C'est un peu ce que nous avons fait, dans de moindres proportions, pour les dix premiers jours de traitement dans les hôpitaux.

La loi de 1870 divise l'Empire en groupements locaux d'assistance, au-dessous desquels on superpose la circonscription régionale d'assistance. Enfin la loi crée une circonscription supérieure, destinée à supporter l'assistance accordée aux pauvres sans domicile de secours, on aboutit donc au domicile de secours local, régional et naturel.

domiciles d'un individu dans les dernières années de sa vie ; les nombreuses contestations à ce sujet le prouvent.

Il est bien entendu que l'autorité compétente doit, pour calculer le domicile de secours, se placer au jour de la demande et non pas au jour où elle aura été en mesure de prendre une décision.

Un effet rétroactif a même été donné à la loi, et les cinq années de résidence doivent être exigées, même pour ceux qui étaient auparavant assistés, dans les anciennes conditions de domicile, c'est-à-dire après un an. Ils cessent de toucher dans cette commune et leur nouveau domicile est fixé d'après la nouvelle loi. La loi prenait d'ailleurs une autre précaution suffisamment efficace en disant dans ce même article 3 : « A partir « de 65 ans, nul ne peut acquérir un nouveau domicile de « secours, ni perdre celui qu'il possède ».

L'individu qui, ayant un domicile de secours dans une ville, s'en irait habiter dans une autre, ne pourrait plus, serait-ce à 70 ou 75 ans, réclamer l'allocation qu'à la première. Peu importe qu'il ait plus de cinq ans de séjour dans la seconde. C'est dans la première qu'il avait son domicile de secours lorsque les 65 ans ont sonné pour lui. Celui-ci, à ce moment-là, est fixé pour toujours.

La solution aurait été différente si on avait maintenu le premier texte de la commission qui disait « qu'à partir de 65 ans, nul ne pouvait acquérir un nouveau domicile de secours. Tandis que notre article 3 dit : « Nul ne peut acquérir. » Il aurait suffi dans le premier cas de s'être installé dans la deuxième ville avant l'âge de 65 ans pour avoir droit d'y réclamer des secours après cinq ans de résidence. C'est donc une aggravation des conditions qui a été ajoutée en séance par la Chambre des Députés.

Mais cette mesure ne devait, étant donné le but qu'elle se proposait d'atteindre, ne s'appliquer que pour l'avenir. C'est ce qu'a décidé le Conseil d'Etat, dans un arrêté du 3 août 1907 qui fait jurisprudence.

Supposons par exemple un vieillard de 72 ans qui a habité jusqu'à 66 ans la ville de A, et s'est transporté ensuite avant le vote de la loi dans la ville de B, où il habite encore. Qu'elle est la ville qui doit le secourir ? La question fut posée en même temps au Conseil d'Etat, en un pourvoi contre un décision du Conseil de Préfecture de Loir-et-Cher, et à la Commission centrale par le Ministre. Tous les deux répondirent, c'est la ville B, puisqu'il habite depuis plus de cinq ans. Peu importe qu'à 65 ans, le domicile de secours de l'intéressé fût à A, quand celui-ci a changé de résidence, il ne pouvait le faire en vue d'obtenir le bénéfice plus grand d'une loi qu'il ne pouvait prévoir. Or, c'est tout ce qu'à voulu le législateur en créant cette exception. C'est le droit commun qu'il faut appliquer.

Faire autrement aurait été obliger à rechercher, pour chaque assisté, quel était réellement le domicile de secours qu'il avait à 65 ans, c'est-à-dire retourner 10, 15 et même 20 ans en arrière. Des communes aurait pu être ainsi lourdement surchargées par des obligations d'assistance imprévues. Ces recherches pourront, il est vrai se représenter dans l'avenir, mais ce sera à titre exceptionnel, parce qu'en général l'individu réclamera son inscription dès qu'il y aura droit, ce qui fait que les recherches seront limitées.

Mais si l'article 3 nous dit que nul ne peut acquérir un nouveau domicile de secours à partir de 65 ans, il ne parle pas de celui qui est déjà assisté avant cet âge. Pourra-t-il plus tard changer de domicile de secours ? Pourra-t-il tout en touchant sa pension, acquérir par un séjour de cinq ans dans une autre commune, un nouveau domicile de secours ? Les mêmes raisons qui ont justifié l'article 3, doivent nous amener également à rejeter cette facilité. C'est ce qu'a fait le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 24 mars 1897. Il est donc maintenant raisonnable d'établir qu'une fois le postulant admis, ses résidences ultérieures ou celles de son époux ou ascendant, ne peuvent plus modifier son domicile de secours : il recevra donc

partout la même allocation, versée por la même collectivité. C'est le principe de la permanence du secours (arrêt du Conseil d'Etat du 10 Avril 1909).

Cette décision a enlevé les inquiétudes des communes, qui voyaient avec crainte s'installer chez elle des assistés ayant un domicile de secours ailleurs. Elle permet, en outre, de faciliter le placement familial, ou même simplement l'exode vers les communes rurales des assistés des grandes villes.

Sous la loi de 1905 comme sous celle de 1893, le séjour doit être volontaire pour qu'il soit tenu compte dans la détermination du secours.

Le vieillard, l'infirme hospitalisé dans un hospice public, de la circonscription duquel dépend la commune où il a son domicile, conserve donc celui-ci. Mais pour celui qui s'est fait transporter dans un établissement privé, situé hors de sa commune, la situation est différente ; on peut dire que c'est volontairement qu'il a changé de résidence, car aucune loi ne l'obligeait à entrer dans cet établissement. Le temps qu'il y passe devrait donc compter pour le calcul d'un nouveau domicile.

Cette conséquence rationnelle de la loi avait peu d'importance pour l'assistance médicale qui n'a en vue que des maladies accidentelles et partant, d'une durée limitée. Il y avait peu de chances de voir un malade sortir d'un de ces établissements au bout d'un an pour réclamer le bénéfice de son nouveau domicile de secours. Mais elle devenait un véritable danger pour les communes quand l'hospitalisé n'était plus un malade, mais un vieillard ou un incurable.

Qu'un de ces établissements vienne à disparaître, pour une raison ou une autre et la commune dans laquelle il était situé se trouvera avoir à charge tous les pensionnaires, quelle que soit leur origine, qui s'y trouveront depuis plus de cinq ans, cas qui ne sera pas rare.

Cette observation importante fut faite à la Chambre en novembre 1906 et le Commissaire du Gouvernement répondit que l'administration assimilerait à ce point de vue les établis-

sements privés aux hospices publics. C'est ce qu'a fait la circulaire ministérielle du 14 juillet 1908 : « J'estime, dit le Ministre, « que le fait pour un malheureux d'avoir été recueilli par « l'Assistance publique ou privée ne constitue pas l'acte de « volonté, de libre choix, nécessaire en principe pour influer « sur le domicile de secours. » (1).

Nous verrons plus tard que, par le principe de la permanence du domicile de secours, la question ne se pose pas pour le cas de placement familial.

Il est à remarquer d'ailleurs que la résidence habituelle pourra être toute différente du domicile de l'article 102 du code civil. Sa preuve sera surtout une question de fait ; l'inscription sur les listes électorales et surtout la participation aux charges communales seront notamment des éléments sérieux pour l'établir.

Enfin, nous devons, en terminant, signaler un arrêt rendu par le Conseil d'Etat le 22 janvier 1909, et consacrant une fois encore la non rétroactivité de la loi en ce qui concerne la délimitation du domicile de secours.

Jusqu'alors, les commissions cantonales, comme les conseils municipaux, avaient estimé que le domicile de secours dans une commune ou un département s'acquérait par la dernière résidence continue de cinq années avant l'application de la loi, c'est-à-dire le 1er janvier 1907. Mais le Conseil d'Etat, dans cet arrêt, a décidé qu'il fallait en outre que cette résidence de cinq ans n'ait pas été interrompue au moment de l'application de la loi, c'est-à-dire qu'elle ait eu lieu du 1er janvier 1907, car la résidence si longue soit-elle n'avait pu créer un droit en vertu d'une loi qui n'existait pas lorsqu'elle s'est terminée.

---

(1) De même le militaire, dont la résidence n'est pas volontaire, conserverait le domicile de secours qu'il avait avant son incorporation, mais la question ne peut aujourd'hui se poser que pour ceux qui ont plus de cinq ans de service, c'est-à-dire les sous-officiers rengagés et les officiers. Ceux-ci ne devraient-ils pas être assimilés aux fonctionnaires publics qui sont traités comme tous les citoyens ? Mais cette question est plus théorique que pratique.

Cet arrêt a des conséquences très importantes pour les débuts de l'application de la loi. Il en résulte que tous ceux qui au 1er janvier 1907 n'avaient pas cinq ans de résidence continue dans la ville où ils habitaient ce jour-là, quelle qu'ait été la longueur de leurs résidences antérieures, n'avaient pas de domicile communal, ils retombèrent à la charge du département ou, le plus souvent, de l'Etat. Il en est ainsi pour les hospitalisés dans un établissement situé hors du lieu habituel de la résidence.

Cet arrêt obligeait le Gouvernement à prévoir au budget de 1910 un crédit supplémentaire de 2 millions.

3° *Contentieux.* — La détermination du domicile de secours est parfois délicate ; elle a fait naître de tout temps de nombreuses contestations, qui furent toujours considérées comme ressortissant de la juridiction administrative, sauf cependant le cas où elles soulèvent une question d'état, qui doit être renvoyée devant les tribunaux judiciaires.

Qui jugera les contestations qui naîtront à ce sujet ? Le Conseil de préfecture, dit l'article 34. C'est là une grande simplification de procédure.

En effet, la jurisprudence avait fini par admettre, d'une façon définitive, que les contestations sur le domicile de secours, considérées successivement comme ressortissant de la juridiction du Conseil de préfecture, puis du Ministre de l'Intérieur, étaient de la compétence du conseil d'Etat ; mais cette haute juridiction ne pouvait être saisie qu'indirectement. La commune qui refusait d'admettre comme sien un postulant demandait au Préfet d'ordonner l'inscription d'office de la dépense au budget de l'autre commune, et si celle-ci n'admettait pas cette décision du Préfet, elle l'attaquait par la voie du recours pour excès de pouvoir.

Cette procédure avait l'inconvénient de retarder la solution des litiges, surtout lorsque le conflit portait entre deux communes de départements différents et d'encombrer le rôle du conseil d'Etat d'affaires souvent peu importantes.

L'article 34 est donc une grande simplification. D'ailleurs appel peut être fait de la décision du conseil de préfecture devant le conseil d'Etat : l'affaire sera jugée sans frais et dispensée du ministère d'avocat (art. 36).

De cette compétence exclusive, il résulte que chaque fois que devant un Conseil Municipal ou une Commission cantonale des contestations s'élèvent sur la détermination d'un domicile de secours, ces assemblées doivent surseoir à statuer jusqu'à ce que la question ait été tranchée par le Conseil de préfecture, saisi par l'intermédiaire du Préfet qui doit être immédiatement prévenu.

Le conseil compétent sera celui du département dans lequel le postulant se trouve avoir sa résidence (le domicile ne peut ici servir d'indication puisqu'il est justement à déterminer) ou dans lequel se trouve situé l'hospice, lorsque ce sera un de ces établissements qui réclamera le remboursement de frais avancés à tort par lui.

Le recours pourra être porté par le vieillard, qui ne pourra jouir de sa pension que lorsque la question du domicile aura été visée, ou par le Préfet, comme chef du service départemental d'assistance, suivant l'avis de la Commission Centrale du 21 janvier 1908, qui reconnaît au Préfet dans l'intérêt supérieur du service le droit de se pourvoir contre les décisions du Conseil Municipal ou de la commission cantonale.

Mais une autre difficulté n'est pas encore également élucidée : les deux communes qui se rejettent réciproquement l'indigent peuvent ne pas appartenir au même département. Quels seront alors les pouvoirs du Conseil de préfecture s'il lui paraît que c'est en dehors de son ressort territorial qu'est situé le domicile de secours ? Pourra-t-il, comme l'ont fait la plupart des conseils par prudence, se contenter de décharger la commune de leur département, sans dire où se trouve le domicile ? La loi est muette sur ce point, et le Conseil d'Etat, seul, peut expliquer son silence.

Cependant, en vue d'éviter des retards qui préjudicient aux intéressés comme à la collectivité qui sera plus tard reconnue débitrice, la circulaire ministérielle du 14 juillet 1908 estime que ce scrupule des conseils est exagéré : « C'est l'intégralité des litiges concernant le domicile de secours, que l'art. 34 attribue, suivant moi, dit le ministre, au conseil de préfecture du département où l'intéressé a sa résidence. » Il y aura donc lieu de veiller à ce que la collectivité en cause soit appelée préalablement au jugement et mise à même de présenter ses moyens de défense.

Il faut remarquer, que par un arrêt de janvier 1909, postérieur à cette circulaire, le conseil d'Etat refuse au conseil de préfecture le droit, après avoir proclamé que le postulant n'a pas de domicile de secours, de déclarer qu'il sera assisté par l'Etat.

De la répartition des dépenses

1° *Bureau de bienfaisance et hospice.* — Une question très importante se posait tout d'abord. La nouvelle loi allait décharger considérablement les hospices et les bureaux de bienfaisance, qui sous le régime de l'Assistance facultative avaient seuls la mission de secourir les vieillards et les infirmes.

En vue de ces recours à distribuer, des donations parfois considérables ont été faites soit à ces établissements publics, soit aux communes elles-mêmes : des ressources particulières (droit sur les spectacles, sur les concessions dans les cimetières, etc...) ont été créés.

N'était-il pas juste et prudent d'utiliser ces ressources déjà existantes pour diminuer les charges qui vont être imposées par le nouveau service ?

Des situations analogues s'étaient déjà présentées pour les enfants assistés, en 1869 ; pour les aliénés, en 1838, et plus récemment, en 1893, pour l'assistance médicale, et la solution

adoptée fut toujours la même, l'administration des biens composant les donations reste aux mains des personnes morales qui les possèdent, mais le revenu en est confié à ceux qui ont la charge de l'assistance des enfants, des aliénés ou des malades, suivant le cas.

Ce prélèvement n'était pourtant prévu ni dans le projet du Conseil Supérieur, ni dans celui du Conseil d'Etat, ni dans la proposition de loi préparée par la commission de prévoyance ou d'assurance sociale, ni dans la proposition Bienvenu-Martin. Ce n'est que sur l'intervention de M. Rey qu'elle fut introduite, et actuellement les art. 27 à 30 spécifient que les premières ressources à l'aide desquelles les communes doivent pourvoir aux frais d'assistance sont : 1° les donations faites en vue de l'Assistance aux vieillards, quel que soit l'établissement public donataire, à moins que les conditions des dites libéralités ne s'y opposent ; 2° une participation éventuelle des hospices et bureaux de bienfaisance.

Ce n'est qu'après une vive discussion que des dispositions ont été adoptées, et en cette matière le Sénat porta une sérieuse modification au texte adopté par la Chambre.

Le projet de la commission ne mentionnait pas la nécessité pour que les revenus soient remis aux communes, que le donateur n'ait pas inséré quelque condition, de nature à rendre impossible ce transfert, sans aller contre ses volontés ; cette restriction fût ajoutée pour éviter toute contestation.

Mais la discussion ne porta pas uniquement sur la simple incompatibilité qui pouvait exister entre le mode de distribution et le fonctionnement du nouveau service : « Il est nécessaire, disait M. Sibille, de bien déterminer les libéralités qui, sans violer les principes fondamentaux de notre droit, peuvent être affectées au service de solidarité sociale. » (1).

(1) M. Sibille citait comme exemple : à Clermont-Ferrand, une commission de juge de paix distribue des secours de 100 francs à des sexagénaires et de 200 francs à des septuagénaires ; à Nantes, des secours pour les sexagénaires sont distribués par le maire, deux conseillers municipaux, deux patrons et deux ouvriers.

Ne doit-on pas laisser entières aux bureaux de bienfaisance et aux hospices les donations qui leur auront été faites ? Ces établissements jouissent de la personnalité civile : ils sont placés sous le contrôle et non sous la direction de l'administration communale ; ils ont des patrimoines et des budgets distincts de ceux des communes, et cette indépendance s'explique d'ailleurs historiquement par la formation de dotations constituées avec des libéralités consenties non en faveur des communes, mais de ces établissements, spécialement désignés par les donateurs. Déjà, dans sa circulaire du 5 Août 1879, le ministre de l'Intérieur proteste contre la tendance à laisser absorber les établissements publics de bienfaisance par les conseils municipaux « résultat d'une erreur très répandue qu'il « importe de rectifier dans l'intérêt de ces établissements, et « dans l'intérêt de l'Etat. » « On suppose, disait le ministre, « que les hospices et les bureaux de bienfaisance sont des « établissements tout à fait communaux, tandis qu'en réalité, « ils possèdent, en vertu de la législation aussi bien que de « leur origine, des revenus propres, et une existence indépen- « dante (1). »

Prendre des dotations de ces établissements pour les donner aux communes, n'est-ce pas tomber dans l'erreur indiquée par M. le Ministre. Pouvez-vous soutenir, disait M. Sibille, que dans ces circonstances, il n'y ait simplement substitution d'un organisme à un autre ? Non. Que représentent les secours distribués par le bureau de bienfaisance, un « bienfait volontaire, « une œuvre de charité, l'accomplissement d'un devoir indi- « viduel recommandé par les principes de morale. Que repré-

(1) Aux termes du projet de loi déposé par le Gouvernement sur le bureau du Sénat, le 17 décembre 1912, il résulte « que la part financière des communes dans le fonctionnement de la généralité des établissements de province n'a pas dépassé, pour l'année 1908, 9,2 %, en ce qui concerne les hospices, et 25,5 % en ce qui concerne le bureau de bienfaisance. Le surplus est fourni par leurs dotations ou des dons, prélèvements sur les spectacles, concessions de cimetières ou dévolutions de biens d'Eglise.

« teront les pensions communales ? Une obligation légale, une « œuvre de solidarité sociale, l'accomplissement d'un devoir « incombant à la société représentée tantôt par la commune, « tantôt par le département ou l'Etat. » D'ailleurs, une partie des donations servent à payer des pensions à des sexagénaires, ou des pensions supérieures au taux de la loi. Que fera-t-on dans ce cas ? Le rôle des bureaux ne sera pas supprimé par la nouvelle loi. Les vieillards ne représentent qu'une faible partie des assistés, et les bureaux ne sont par en somme très riches, puisque d'après les chiffres du Ministre du Commerce de 1900, ils ont secouru 1.385.622 personnes avec 38.648.000 fr. sur lesquels il a fallu prélever 3 ou 4 millions de frais d'administration. Cela ne fait donc guère que plus de 20 fr. par personne.

Cette opinion ne fut pas admise. « On nous dit, répondait « le rapporteur, que les volontés du donateur ne seront plus « respectées, puisque les ressources que vous voulez prendre ont « une affectation spéciale. C'est précisément parce qu'elles ont « affectation spéciale, qu'elles doivent aller à la commune... « Il ne s'agit pas de biens dont le bureau de bienfaisance puisse « faire libre usage ; ils les ont reçu pour les appliquer à un « objet déterminé. Or, cet objet leur échappe maintenant, et « c'est la commune qui va y pourvoir ; les revenus de la « libéralité doivent donc être versés à la commune. »

Il n'est pas douteux, en effet, que si ce sont les bureaux de bienfaisance qui ont reçu ces donations, c'est parce qu'à ce moment-là, c'étaient eux qui avaient mission de secourir les vieillards et les infirmes. C'est le but qui seul doit être pris en considération. Or, dans ces donations, le bureau n'a été que le moyen, le seul qui pouvait être employé. Ce n'est donc pas porter atteinte aux volontés du donateur, mais plutôt les interpréter, que de mettre la libéralité à la disposition de la nouvelle collectivité à laquelle incombe la charge d'assistance. « Si la société a le devoir de secourir les malheureux, elle « a aussi pour devoir parallèle de n'augmenter les charges

« du contribuable que dans la mesure absolument nécessaire. »

Ce sont ces raisons d'ordre pratique qui l'emportèrent, très sagement d'ailleurs, mais sans aller aussi loin que M. Sibille, qui assimilait le patrimoine des établissements publics à ceux des sociétés charitables privées, on doit nous semble-t-il reconnaître cependant, que c'est bien fonder la solidarité avec les ressources données à la bienfaisance.

Cette substitution, une fois admise pour les donations et les legs faits spécialement en vue d'assister les vieillards ou les infirmes, devait-on aller plus loin, et imposer aux bureaux une contribution proportionnée à leurs revenus généraux, non grévés d'affectation spéciale. Si oui, dans quelle proportion.

Le projet présenté à la Chambre par la commission demandait que cette contribution fut fixée au quart des ressources des bureaux, on pouvait admettre cette quote-part, disait le rapporteur, sans craindre de demander à ces établissements plus qu'ils n'affectaient jusque-là à secourir les vieillards. Il était, en outre, nécessaire de rendre cette contribution obligatoire au lieu de la laisser comme pour l'assistance aux malades à l'arbitraire du préfet, qui doit la fixer. « En s'entourant de « tous les éléments d'information qu'il pourra réunir et en « s'efforçant de se mettre d'accord avec la commission admi« nistrative du bureau de bienfaisance. » L'expérience a en effet prouvé, que malgré les circulaires ministérielles, la part contributive de ces établissements, irait toujours en diminuant.

Ces dispositions furent d'abord adoptées à la Chambre, en ce qui concerne les bureaux de bienfaisance (la part des hospices, restant toujours facultative) mais au Sénat, on estima que les situations des bureaux étaient très variables : les uns bien dotés, paieraient donc plus du quart, les autres, et c'est peut-être le plus grand nombre, ne vivant que par les subventions communales, qui s'élèvent à elles seules à 13.767.513 fr., sur les 39 millions de revenus des bureaux. Il serait alors inutile de leur imposer une contribution, qui selon le mot d'un orateur, ne serait qu'une passation d'écriture profitable seule-

ment aux receveurs de la commune et du bureau de bienfaisance, dont elle augmenterait les remises. On convient donc de ne considérer la contribution des bureaux de bienfaisance que comme éventuelle et facultative et on tomba d'accord sur la rédaction suivante qui est devenu l'art. 30. « Les bureaux « de bienfaisance, les hospices et les hôpitaux possédant, en « vertu de fondations ou de libéralités des biens dont le revenu « a été spécialement affecté à l'assistance à domicile des vieil- « lards, des infirmes et des incurables, seront tenus de contri- « buer à l'exécution de la présente loi conformément aux « conditions de la donation jusqu'à concurrence dudit revenu. » Ce sera au préfet ou au sous-préfet qu'il appartiendra au moment du réglement du budget des établissements charitables, de fixer s'il y a lieu le montant de cette contribution qui devra respecter les clauses des fondations. Agir autrement aurait été risquer d'arrêter les dons charitables.

Le préfet ne pourra donc pas imposer une contribution sur les fonds libres du bureau, mais la mention, même pour simple mémoire de ce concours pourra être utile pour l'avenir. Si on applique l'avis ministériel du 20 Août 1906, qui recommande aux préfets de veiller à ce que les bureaux de bienfaisance ne soient autorisés à accepter les libéralités faites en faveur de la généralité des pauvres, que moyennant l'affectation par la commission administrative d'une partie des fonds à l'assistance aux vieillards. Mais cela sera peut-être difficile en pratique.

Notre article parle aussi des fondations qu'auraient reçu les hôpitaux et hospices. En effet, les lois du 7 août 1851 et du 21 mai 1873, ne leur interdisent pas d'accepter les dons de cette nature, et les autorisent à consacrer une part de leurs revenus à l'assistance à domicile. C'est la commission administrative, qui distribue les secours soit directement, soit sous forme de subvention à la commune. On pourrait trouver également des bureaux de bienfaisance qui entretiennent des indigents dans les hospices.

Les hôpitaux et les hospices devront donc contribuer aux dépenses du service, dans la mesure des libéralités dont nous venons de parler, mais là ne se borne pas leur rôle. « Les « hospices communaux, dit l'art. 31, sont tenus de recevoir « gratuitement, autant que leurs ressources propres le per- « mettent, les vieillards, les infirmes et les incurables ayant « leur domicile de secours dans la commune où est situé « l'établissement et qui ont été désignés par l'hospitalisation « conformément à l'art. 19. La même obligation incombe aux « hospices intercommunaux à l'égard des vieillards, des in- « firmes, et des incurables, ayant leur domicile de secours « dans les communes au profit desquelles ces hospices ont été « fondés. » La loi aurait dû ajouter, dans les limites ou cette obligation est compatible avec les actes de la fondation. C'est ainsi qu'un hospice fondé pour aveugles ou pour aliénés, ne recevra que des assistés de ces catégories, ou bien un hôpital exigeant pour son entrée certaines conditions, soit de résidence, soit d'âge, soit même de religion, verra ces conditions respectées. La loi a voulu en somme sur ce point maintenir le statu quo. L'hospice ne pourra se prévaloir de la nouvelle loi pour se dégager de ses charges.

Mais l'obligation de l'hospice est limitél par ses ressources propres, c'est-à-dire les revenus qu'il possede par lui-même, défalcation faite des frais d'administration. Il faût remarquer d'ailleurs que les subventions des communes disparaîtront rapidement, parce que celles-ci auront intérêt pour bénéficier des subventions de l'Etat et du département à les remplacer par l'entretien d'assistés au prix de journée fixé. En effet, si les revenus absorbés par les assistés admis gratuitement, il reste encore des lits disponibles ils pourront être occupés par les communes moyennant le prix de journée fixé.

La circulaire du 16 avril 1906 nous indique par quel simple calcul sera établi la contribution gratuite de l'hôpital. Sous le contrôle du Préfet, les municipalités et les commissions des hospices calculeront, d'après les derniers budgets, les revenus propres de l'établissement. Pour ce calcul, il faudra des

sommes disponibles, celles qui au moment de l'application de la loi étaient affectées à l'entretien de vieillards ne rentrant pas dans les catégories prévues dans la loi. La loi n'a pu en effet en ordonner l'expulsion et les hospices pourront même continuer à en recevoir sous ces conditions.

Nous verrons plus tard que l'Etat, pour activer la construction des hôpitaux ou hospices, rendus nécessaires par la loi, consent à des subventions particulières.

Mais ces revenus, fournis par les établissements de bienfaisance, ne seront que peu de choses en face de la dépense totale qu'exige la loi. Les statistiques du Ministre de l'Intérieur nous permettent d'établir que pour la France entière (sauf la Seine), ils ne se sont élevés qu'à 55.921 fr. 46 pour les subventions ou libéralités faites au profit du service et à 691.980 fr. 45 pour les versements effectués par les bureaux de bienfaisance. Pour la Seine, la proportion est plus élevée, puisque le total monte à 4.335.431 francs. Cependant, la contribution des hospices par l'hospitalisation gratuite est plus sérieuse, puisque sur 62.886 hospitalisés en 1908, il y en avait 18.823 à titre gratuit.

Il est regrettable que la part des bureaux de bienfaisance ne soit pas plus considérable. Tous ne vivaient pas uniquement de subventions communales, et beaucoup ont trouvé de sérieuses économies dans la nouvelle loi, et ce sont les plus riches ceux qui ne se suffisent à eux-mêmes.

Peut-être ce qui a retenu leurs administrateurs, c'est la pensée que leur subvention serait noyée dans les dépenses générales de la loi, et ne viendrait guère en somme en aide qu'au département ou à l'Etat, dont les subventions ne sont calculées que déductions faites de la quote-part des établissements de bienfaisance.

Si ceux-ci étaient autorisés par la loi à affecter, leur subvention toute entière au paiement de la part incombant à la commune, leurs administrateurs seraient plus encouragés à la générosité ; il leur paraîtrait certainement qu'ils restent dans leur mission d'établissement communal. Les municipalités et parfois l'opinion publique les pousseraient dans cette voie.

2° *Commune.* — La commune aura donc à compléter ces ressources et elle sera responsable des paiements.

Comment les complètera-t-elle. L'art. 27 nous le dit... d'abord, avec ses recettes ordinaires, ensuite en cas d'insuffisance par une subvention du département et de l'Etat.

C'est ici que nous voyons apparaître un des caractères de la nouvelle loi : la solidarité entre les communes, le département et l'Etat. L'assistance doit être communale, mais si on ne vient pas en aide aux communes il est à craindre que la plupart d'entre elles, en présence des nouvelles charges écrasantes qui leur seraient imposées ne puissent appliquer la nouvelle loi ou tout au moins n'en entrave l'application. C'est en effet sur les communes et le département que retombent la plus grande partie des dépenses occasionnées par toutes les nouvelles lois d'assistance et de prévoyance, pour les enfants assistés et aliénés, les communes paient 16.176.819, les départements 41.035.202, l'Etat 1.815.577 francs pour l'assistance médicale, nous l'avons vu, alors que les communes paient, en 1911, 11.454.454, les départements 4.680.755, l'Etat ne paie que 2.747.861 (1).

Il était donc nécessaire de subventionner les communes. Mais cette subvention n'est accordée qu'en cas d'insuffisance des recettes ordinaires, et elle ne porte que sur la portion des dépenses « couvertes au moyen de ressources provenant de « l'impôt, d'impositions ou de taxes, dont la perception est « autorisée par la loi ».

C'est ainsi que la contribution des hospices et bureaux de bienfaisance que nous avons étudiés sous le chapitre précédent, doivent être distraites de la dépense totale à couvrir, avant de procéder au calcul de la subvention, de même que les recettes ordinaires.

Que faut-il entendre par cette appellation ?

---

(1) Une des preuves que l'Assistance aux vieillards a un peu dégagé l'Assistance médicale, c'est que, ainsi que le montre le rapport de l'Inspection générale sur l'application de cette dernière loi, la moyenne des séjours à l'hôpital est tombé de 55 jours à 30 seulement.

Adoptée, après une discussion confuse, elle est tellement vague qu'elle motiva une question à la Chambre peu après la promulgation de la loi. « Le règlement d'administration publique en donnera l'explication, répondit le Ministre. »

Ce règlement paraît et ne définit pas la portée du mot. Ce n'est que dans la circulaire du 18 août 1906, organisatrice du service financier, que nous apprenons qu'il faut entendre par recettes ordinaires, pour l'application de notre loi, les recettes ordinaires libres après le prélèvement des dépenses ordinaires (obligatoires et facultatives), et les dépenses extraordinaires obligatoires garanties par un prélèvement sur ces recettes. C'est, nous dit la circulaire, le sens donné à l'art. 27 de la loi de 1893, à laquelle le législateur a sans aucun doute voulu assimiler la nouvelle loi, surtout en ce qui a trait à l'organisation financière.

Le législateur n'a pas voulu que la subvention fut calculée simplement sur le montant total des dépenses. En effet, certaines communes, principalement celles qui possèdent beaucoup de bois communaux peuvent suffirent à ces dépenses avec leurs seules ressources. Leur donner une subvention, cela eut été obliger d'autres communes peut-être plus pauvres à payer à leur profit des centimes départementaux ou des impôts nationaux. Cet argument a prévalu sur l'objection faite que cette distinction était une véritable prime à l'impôt, parce qu'il est à prévoir que dans bien des cas, comme on le voit pour l'Assistance médicale et les chemins vicinaux, les municipalités préfèreront pour ne pas perdre le bénéfice des subventions affecter à d'autres objets leurs ressources ordinaires et créer pour ce service des taxes spéciales.

Mais il n'est pas nécessaire, pour que la commune puisse bénéficier de la subvention, que les taxes et impositions soient uniquement des centimes; elles peuvent prendre d'autres formes par exemple les taxes d'octroi.

Mais dans quelle proportion seront accordées ces subventions lorsqu'il y aura lieu ?

Ce n'est qu'après de longues discussions et seulement en deuxième lecture au Sénat que le tarif actuel a été adopté. Il n'est pas inutile de refaire l'historique de ces discussions pour bien faire comprendre sur quelles bases on s'est appuyé pour établir ces barèmes qui, au premier abord, peuvent paraître complètement arbitraires.

En cette matière, comme en beaucoup d'autres, la Commission s'était contentée de proposer à la Chambre de prendre pour modèle les dispositions de la loi de 1893, copiant celles de 1880 qui, réglant les subventions destinées aux chemins vicinaux admettait deux règles :

1° La part de la commune croît avec la valeur du centime communal : elle varie de 20 à 90 % lorsque la valeur du centime varie de 20 francs à 900 francs et au-dessus. Le reste est payé par le département au moyen de ses subventions et de celles de l'Etat. C'est le barème A ; 2° la part du département dans les dépenses auxquelles l'Etat contribue, croît avec la valeur du centime départemental kilométrique, c'est-à-dire la valeur du centime par kilomètre carré. Elle varie de 30 à 90 % quand la valeur de ce centime varie de 2 à 15 francs et au-dessus l'Etat paie le reste. C'est le barème B.

Le résultat de ce système dont la base peut d'ailleurs être critiquée, est de faire supporter aux communes la plus grande part de dépenses occasionnées par l'Assistance médicale. Ainsi, en 1911, alors que les départements payaient 4.680.755, l'Etat 2.747.861, les communes, elles, payaient 11.454.454, sur les 18.883.070 de la dépense totale.

Il n'était pas douteux que s'il avait été adopté purement et simplement, la plupart des communes auraient été absolument écrasées par les charges qu'allait leur imposer la nouvelle loi, singulièrement plus coûteuse que celle de 1893. Or, par quels moyens les communes et les départements feront-ils face, à ces charges écrasantes pour certaines — par des centimes additionnels retombant exclusivement sur les contribuables des quatre contributions directes. Si on dégrève ces collectivités, ce

sera évidemment au détriment du budget de l'Etat, mais les revenus de celui-ci sont prélevés autant sur les contributions indirectes que sur les directes ; la charge retombera plus exactement sur l'ensemble des contribuables.

Cette nécessité de diminuer les charges communales n'échappa à personne, et divers amendements furent proposés dans ce but, MM. Empereur et J. Brisson, sous des formes différentes, mais dans le même esprit, demandèrent qu'on limita le nombre des centimes que pourraient voter les communes, le surplus devant être payé par l'Etat. Ce système était dangereux, car cette limite dépassée, la commune n'était plus intéressée à limiter l'assistance aux vrais besoins.

M. Daudé proposait pour la part de la commune un barème basé lui aussi sur la valeur du centime kilométrique, plus juste évidemment que le barème A de la loi de 1893. MM. Balitrand et Lacombe, en vue de favoriser les villes moyennes proposent un nouveau barème variant de 50 à 80 % lorsque le centime varie lui-même de 200 à 10.000 francs, la statistique financière ayant montré que la valeur des centimes de toutes les communes de plus de 10.000 habitants dépasse 900 francs.

La commission était d'avis de maintenir, faute de mieux, l'ancien barème, qui avait l'avantage d'avoir été expérimenté, mais pour parer à cette augmentation à craindre dans les finances des communes, elle réduisit simplement de 10 unités chacun des chiffres du barème A. La part des communes variait donc de 10 à 80 % au lieu de 20 à 90 % ; celle des départements de 20 à 80 % au lieu de 30 à 90. La part de l'Etat était donc augmentée de façon sensible.

Elle fit autre chose, deux communes peuvent avoir des centimes de valeur égale et avoir des charges différentes au point de vue des assistés. Il y a là, selon le mot de M. Strauss, dans sa proposition de 1898, une sorte de coefficient de misère, dont on ne tient pas compte dans le barème de 1893. Aussi la commission proposait-elle un barème C qui accorde aux communes une subvention supplémentaire lorsque le nombre des assistés

dépasse une certaine proportion, en plus de la subvention ordinaire, l'Etat donne aux communes autant de fois un centième de la dépense qu'elle aura d'assistés au-dessus de neuf pour mille habitants, sans que cette subvention spéciale puisse aller au-delà de 20 %, soit 25 assistés pour 1.000 habitants.

Ces règles furent successivement adoptées par la Chambre et le Sénat, en 1° lecture, avec quelques modifications de détails de peu d'importance, elles constituaient une sérieuse amélioration, mais elles ne faisaient pas complètement disparaître les inconvénients du système de 1893.

Le barême A ne tenait pas assez compte du nombre des indigents qu'il pouvait y avoir dans une commune. En effet, deux communes peuvent compter proportionnellement le même nombre d'indigents, et cependant l'une à un centime double de celui de l'autre, simplement parce qu'elle a un territoire et une population double ; elle ne sera donc pas dans une situation meilleure que la commune voisine et cependant elle recevra une subvention beaucoup plus faible. On devait donc craindre que seules les petites communes ne donnent réellement l'assistance.

M. Daudé cite deux exemples qui méritent d'être relevés. Le Calvados a une superficie de 550.000 hectares et une population de 410.000 habitants. Le Gard lui, a 580.000 hectares et 416.000 habitants. On peut donc dire que ces deux départements ont une superficie et une population égales. Cependant, lors que le Calvados a 763 communes, le Gard, n'en a que 350. De même, l'Eure a une superficie de 600.000 hectares, avec 324.000 habitants et 600 communes, tandis que le Var a 599.000 hectares avec 326 habitants et 148 communes. La Somme a 616.329 hectares, avec 537.000 habitants, et 836 communes, au contraire le Morbihan dont la superficie est de 679.000 hectares compte 563.466 habitants et 255 communes. On peut donc dire que les centimes communaux du Gard, du Var et du Morbihan seront en principe plus élevés que ceux du Calvados, de l'Eure et de la Somme, sans que cela soit un signe de richesse plus grand. Les communes recevront cependant en principe une subvention moindre.

C'est pour essayer de parer à cet inconvénient que le décret du 20 juin 1880 sur la construction des chemins vicinaux, avait établi un barême basé sur la valeur kilométrique du centime. On admet ce principe que les besoins départementaux ou communaux peuvent être considérés comme proportionnels à la superficie de ce département, et de cette commune, car la longueur des chemins dépend en général de cette superficie. Deux éléments doivent alors servir à calculer cette subvention, la valeur du centime et la superficie. On créa donc un barême communal ou départemental. Il passa avec raison dans la loi du 20 juin 1885 pour les constructions scolaires (1).

Mais pourquoi considérer les charges d'assistance comme proportionnées à la superficie ? L'adoption de ces barèmes par la loi de 1893 offrait donc des défectuosités qui ne pouvaient que s'aggraver avec la loi de 1905, qui entraînait des dépenses plus considérables.

M. Milliès-Lacroix, rapporteur au Sénat, proposa donc un nouveau barême basé sur le rapport entre la valeur brute du centime et l'importance de la population.

Prenant pour base un travail déjà fait par le ministère et qui classe les communes en 9 catégories d'après la valeur de ce centime « démographique », ce barême fait varier la part des communes de 10 à 70 % (tableau A). De même, les dépar-

---

(1) L'art. 26 de la loi du 15 février 1902, sur l'hygiène publique, déclare que que les dépenses obligatoires de ce service seront réglées suivant les barèmes de la loi de 1893 Il a été complété par la loi du 22 juin 1906, qui porte que pour servir de base à cette répartition, il est établi, préalablement pour chaque commune, un contingent déterminé proportionellement à la population municipale, sur la totalité des dépenses effectuées. Il en résulte que des communes qui n'auront fait aucune opération de désinfection auront une quôte part à verser, mais cela pousse les municipalité à mettre la loi en application.

tements classés en 11 catégories, doivent fournir des subventions qui varient de 5 à 50 % (tableau B) (1).

Enfin, les travaux qu'on croyaient très précis, prévoyant 350.000 assistés — ce chiffre a, hélas, été bien dépassé — soit une moyenne de 11 % de la population il fut alloué aux communes dont le nombre d'assistés dépaserait 10 par mille habitants, une subvention complémentaire composant le barême C, qui d'après les travaux de M. Milliès-Lacroix devait dégréver

TABLEAU A

Valeur du centime communal rapporté à la population.	Portion de la Dépense à couvrir	
	par les communes au moyen des ressources de l'impôt art. 27.	par le département au moyen de leurs ressources, et de la subvention de l'Etat.
Au dessous de 0 fr. 06	10 %	90 %
De 0 fr. 061 à 0 fr, 08	15 —	85 —
— 0 fr. 081 à 0 fr. 10	20 —	80 —
— 0 ft. 101 à 0 fr 12	25 —	75 —
— 0 fr. 121 à 0 fr, 14	30 —	70 —
— 0 fr. 141 à 0 fr. 16	40 —	60 —
— 0 fr. 161 à 0 fr. 18	50 —	50 —
— 0 fr. 181 à 0 fr. 20	60 —	40 —
Au dessus de 0 fr. 20	70 —	30 —

TABLEAU B

Valeur du centime départemental rapporté à la population	Portion de la Dépense à couvrir	
	par le département art 28 § 2. Au moyen des ressources des revenus ordinaires ou impôt.	Par l'Etat
De 5 ir et au-dessus	5 %	95 %
— 5 fr. 01 à 6 fr.	8 —	92 —
— 6 fr 01 à 7 fr.	11 —	89 —
— 7 fr 01 à 8 fr.	14 —	86 —
— 8 fr. 01 à 9 fr.	17 —	83 —
— 9 fr. 01 à 10 fr.	20 —	80 —
— 10 fr. 01 à 11 fr.	25 —	75 —
— 11 fr. 01 à 12 fr.	30 —	70 —
— 12 fr. 01 à 15 fr.	35 —	65 —
— 15 fr 01 à 18 fr.	40 —	60 —
Au dessus de 18 fr.	50 —	50 —

les communes de un million de francs. Cette subvention sera versée à la caisse communale, mais elle ne rentrera pas en compte pour le calcul de la subvention, c'est-à-dire qu'elle ne devra pas faire partie des recettes qui servent à la détermination de l'insuffisance sur laquelle doit s'établir d'après le barème A, le contingent de chaque commune.

Pour bien comprendre les intentions qui ont guidé le Sénat, il n'est pas inutile de faire remarquer, que tandis que, avec le barème adopté par la Chambre, 47 % des dépenses devaient être supportées par les communes, 28 % par les départements et 25 % par l'Etat, le nouveau barème, d'après les prévisions basées sur les mêmes renseignements faisait monter la part de l'Etat à 56 % et tomber celle du département à 16 % et celle de la commune à 27 %.

Les premières statistiques prouvent que les proportions avaient été exactement calculées. Mais l'application a montré également que certaines communes sont plus lourdement imposées avec ce barème qu'avec celui de 1893. Contrairement au but qu'avait poursuivi le législateur, ce résultat inattendu motiva diverses propositions qui aboutirent, après examen de la Commission d'assistance et de prévoyance, au vote de l'article 37 de la loi des finances du 31 décembre 1907. Cet article spécifie que lorsque cette situation se présenterait, l'excédent de charges qui en résulterait pour la commune serait couvert par une subvention supplémentaire, allouée à la commune. Celle-ci sera répartie entre l'Etat et le département, suivant le barème B de la loi de 1905.

Des propositions ont même été faites, en vue de dégréver complètement les communes. Le législateur se trouve pris entre ce dilemne ; ou bien n'exiger d'elles qu'une faible contribution ce qui est dangereux pour les finances nationales, ou bien réclamer une part plus considérable, ce qui conduit alors à l'obligation de créer de nouveaux centimes additionnels, système qui aboutit à ne frapper qu'une partie des contribuables.

3° *Département.* — Les dépenses imposées au département sont aussi obligatoires pour lui ; c'est-à-dire que si le Conseil Général refuse de voter des crédits suffisants, ceux-ci peuvent être rétablis par une loi ou un décret.

Le département a donc à payer : 1° Les pensions ou frais d'hospitalisation des assistés ayant le domicile de secours départemental ; 2° les subventions à allouer aux communes suivant le barème B. Les frais d'administration départementale. Chaque collectivité doit en effet, payer les dépenses de matériel ou de personnel qui se rapportent à la part d'administration qu'elle a dans son service. Le Sénat a sur ce point modifié le texte de la loi voté à la Chambre qui semblait imposer au département tous les frais quels qu'ils soient.

Celui-ci devra donc payer les employés des bureaux de préfecture et aussi les frais du contrôle sur place. Mais, pour ces frais, ils recevront la subvention de l'Etat comme sur le montant des allocations ; il a donc été nécessaire que le préfet soumette à l'approbation ministérielle un projet d'arrêté réglant le nombre d'employés, leurs fonctions et leur traitement. De plus, il devra faire chaque année un rapport sur le fonctionnement du service du contrôle.

Ces dispositions sont en somme copiées sur la loi d'assistance médicale. Il est une autre dépense qui incombe aux départements, comme frais d'administration : ce sont les indemnités qui seront données aux receveurs des bureaux de bienfaisance et d'assistance.

Ce sont, en effet, ces comptables qui ont la lourde charge du service financier de la loi. C'est un accroissement considérable de travail.

Or les opérations qui en résulteront figureront aux services hors budget, c'est-à-dire qu'on n'en tiendra pas compte pour

les révisions quinquennales de leur traitement. En outre, les subventions des communes aux bureaux diminueront nécessairement, ceux-ci étant déchargés d'une partie de leurs attributions. Il en résulterait donc une diminution de traitement des receveurs qui est proportionnel aux opérations auquelles ils prennent part. Aussi une décision ministérielle leur accorde-t-il une remise particulière mensuelle (0,05 pour les 300 premiers, 0.08 pour les 700 suivants et 0,10 pour les autres). Ces rénumérations doivent être payées sur le budget départemental, comme fait dans l'intérêt du service qui est départemental.

Avec quelles ressources le département pourvoiera-t-il à ces dépenses obligatoires : « D'abord par les ressources spéciales et les revenus ordinaires disponibles de l'art. 28. » Il peut se faire, en effet, que le département possède des hospices et hôpitaux gratifiés par dons et fondations ou legs de biens affectés à l'assistance à domicile des vieillards infirmes et incurables. Ces établissements contribueront donc à l'exécution de la loi, conformément aux conditions de la donation. De même les hospices départementaux doivent l'hospitalité gratuite aux indigents ayant le domicile de secours départemental.

Le département devra ensuite affecter au service ce qui restera de disponible, les dépenses obligatoires et facultatives ordinaires payées sur les recettes ordinaires, mais ces ressources ne sont guère mentionnées que pour mémoire, car il n'y a pas actuellement un seul département jusqu'à aujourd'hui qui puisse équilibrer son budget avec ses seules ressources ordinaires.

Le Conseil Général devra donc voter les centimes additionnels nécessaires ou affecter à ce service, les taxes spéciales dont la perception serait autorisée par la loi.

Mais alors, le principe de la solidarité intervient, et sur les sommes obtenues par l'impôt ou les ressources ordinaires (c'est-à-dire celles qui entraînent un sacrifice du contribuable), l'Etat accorde une subvention suivant le tableau B.

4° *L'Etat.* — Quant à l'Etat, sa part dans les dépenses sera en outre des subventions à accorder aux départements et aux communes, des frais occasionnés par les assistés n'ayant pas de domicile de secours, des frais généraux de contrôle et d'administration.

Il est à remarquer que sa contribution n'est plus limitée comme sous la loi de 1897 à deux assistés pour mille habitants, mais qu'au contraire au-dessus du taux de 9 pour 1.000, considéré comme représentant la moyenne normale, cette part, loin d'être supprimée, sera au contraire augmentée suivant un barème spécial.

De plus, afin d'encourager les constructions ou l'aménagement des nouveaux hospices ou hôpitaux qui seront nécessaires, l'Etat contribue par des subventions à ces dépenses, suivant les principes de la loi du 20 juin 1885 pour les constructions des écoles primaires. Ces subventions seront déterminées en raison inverse de la valeur du centime communal ou départemental, en raison directe des charges de la commune ou du département et encore en raison de l'importance des travaux à exécuter.

Un règlement d'administration publique devait déterminer les bases du calcul de la subvention de l'Etat, mais il n'a pas paru encore et en réalité aucun crédit n'a été inscrit au budget pour cet objet. Les fonds accordés ont été simplement pris sur les fonds prélevés sur le pari mutuel, comme pour toute œuvre de bienfaisance.

Recours de collectivité à collectivité

Les contestations sur les questions de domicile de secours sont fréquentes pour l'Assistance médicale : elles devaient nécessairement l'être davantage encore pour l'assistance aux vieillards, puisqu'il y aura en jeu des sommes plus importantes. La collectivité qui a payé au lieu et place d'une autre aura-t-elle un recours pour recouvrer ce qu'elle aura indûment déboursé ? Oui, répond l'article 4.

Ce recours n'avait pas été admis par le Conseil supérieur de l'assistance publique. L'assistance une fois donnée, disait-il, l'est à titre définitif. Cette théorie était juste quand il s'agissait d'assistance facultative ou de charité, mais elle ne peut plus se soutenir après la reconnaissance du droit à l'assistance. Puisqu'il y a dette, elle doit être payée par celui auquel la loi l'impose.

Au point de vue pratique, d'ailleurs, ce système avait un gros inconvénient, qui devait à lui seul le faire rejeter : il aboutissait à retarder l'admission du postulant, dont le domicile de secours ne pourrait être établi qu'après enquête. Au contraire, sûre d'être remboursée au cas où la dette serait reconnue ne pas lui revenir, la commune n'hésitera pas à admettre immédiatement un postulant dont l'assistance est urgente.

Mais en raison de la nature particulière de ce recours, il a des règles spéciales. D'abord, la prescription pour son exercice est réduite de 30 à 5 ans. Cette restriction est entièrement justifiée par les difficultés qu'il y a à saisir et à reconstituer les faits qui précisent le domicile le secours. Il aurait été souvent impossible de suivre un à un les divers déplacements d'un postulant, dix, vingt ou trente ans auparavant.

Ensuite ,le recours ne peut s'exercer que jusqu'à concurrence d'une année de secours (1). Cette restriction, peut-être un peu exagérée, a été une transaction entre ceux qui ne voulaient donner au recours aucun caractère rétroactif et ceux qui voulaient lui permettre de porter comme le recours exercé par la collectivité contre le faux indigent ou infirme et sa famille sur le total des secours accordés depuis cinq ans.

On a vu dans cette restriction une mesure de sauvegarde pour les petites communes dont les finances auraient pu, sans

---

(1) Un arrêt du Conseil d'Etat du 9 février 1900, a stipulé au contraire, que ses contestations qui s'élèvent entre le département qui a recueilli l'aliéné et le département du domicile de secours sont de la compétence du Conseil d'Etat, et que le département débiteur, ne peut opposer la prescription quinquenale.

cela être lourdement grevées par des réclamations portant sur des sommes relativement élevées pour elles. Des raisons d'équité devaient aussi la faire admettre. Si le faux indigent ou le faux incurable ne mérite aucun traitement de faveur, car ce n'est que par un dol ou un faux témoignage qu'ils ont pu tromper sur leur situation réelle, au contraire, ce n'est que par ignorance que la commune, le département ou l'Etat n'ont pas payé l'assistance due à un de ses ayant-droit.

Il nous semble cependant qu'on aurait pu doubler le délai d'un an. La crainte d'écraser les petites communes est un peu exagérée, étant donné qu'elles ne paient qu'une petite part de la dépense. Et d'ailleurs, la collectivité qui a payé à tort n'est pas coupable, non plus, puisque le recours n'est possible que lorsqu'elle a été de bonne foi et qu'elle a suivi la procédure ordinaire. C'est ainsi que si un Conseil municipal avait accordé l'assistance sans avoir reçu une demande écrite, elle ne pourrait rien réclamer à la collectivité débitrice.

Cette règle aura, en tout cas, un avantage pratique, comme le fit remarquer le rapporteur, M. B. Martin, celle de pousser les communes à rechercher rapidement le domicile de secours réel, lorsqu'elle aura des doutes.

Mais la loi de 1905 contient une lacune qui a entraîné quelques difficultés d'application, et que veut combler le projet de loi du 5 novembre 1912, en précisant que c'est la date de l'enregistrement de la demande à la sous-préfecture, qui servira de base pour fixer le jour à partir duquel l'année remboursable devra être calculée.

Ce même projet ajoute très heureusement que ces communes ont droit, en outre, au remboursement des avances à elles faites depuis l'enregistrement de sa demande jusqu'au jour où une autre collectivité se sera reconnue ou aura été jugée débitrice de l'assistance. De cette façon, les assistés dont le droit est certain, mais dont le domicile de secours est sujet à controverse, ne se verront plus supprimer l'assistance par les Conseils municipaux, qui par crainte des difficultés de remboursement les radient des listes.

Toujours dans le même esprit, l'article 4 indique que « la somme à rembourser ne pourra être supérieure au montant de la dépense qu'aurait nécessité l'assistance si elle avait été donnée au vrai domicile de secours ». Le recours est, en somme, basé sur un quasi contrat d'affaire. La collectivité demanderesse a payé la dette de l'autre : elle ne peut pas lui réclamer davantage, qu'il s'agisse d'assistance à domicile ou d'hospitalisation.

Le rapport de M. B. Martin ajoute que, naturellement, la collectivité qui exercera le recours devra restituer les subventions qu'elle aurait pu recevoir sur la part de dépense comprise dans le remboursement.

Par qui sera formé le recours ? Si l'assistance a été fournie à tort par le département ou par l'Etat, pas de difficulté : le Préfet, avec l'autorisation du Conseil général, ou, à défaut, de la Commission départementale, suivant les dispositions de la loi de 1871, qui spécifie qu'il peut agir seul au nom du département. Aussi, un arrêt du Conseil d'Etat du 19 mars 1909 déclare que le recours ne peut pas être formé par le président de la Commission départementale.

Lorsque c'est une commune qui réclame ? Il semblerait alors résulter des textes de lois que ce droit n'appartient qu'au maire. Mais il est à craindre alors que le recours ne soit que rarement formé. La loi ne serait pas appliquée ; or, le Préfet, comme chef de service, en a la responsabilité : il pourrait donc former un recours. Cela est admis pour l'assistance médicale.

Une telle règle a les mêmes avantages pour l'assistance aux vieillards. Aussi, le réglement type élaboré par le Conseil supérieur de l'Assistance publique et la circulaire ministérielle adressée aux préfets, l'adoptent suivant l'avis donné par la Commission centrale le 21 janvier 1908.

Ce sera donc toujours aux préfets à faire le recours devant le Conseil de préfecture, seul compétent pour tout ce qui touche la détermination du domicile. Il semble bien, quoique ce soit discuté, que le Conseil n'a pas seulement pour mission de fixer

le domicile de secours, mais aussi de déterminer la somme due, la question ne pouvant être scindée.

Le rapport B. Martin ajoute également que si l'article 4 ne cite pas les hospices et hôpitaux parmi les collectivités qui ont droit au recours, c'est parce que les droits de ces établissements restent tels qu'ils ont été fixés par l'article 5 de la loi du 7 août 1851, qui dit que l'Administration des hospices peut toujours exercer un recours contre les membres de la famille du vieillard, de l'incurable....., ce recours peut aussi bien s'exercer contre une collectivité, commune, département, Etat.

« Plusieurs hypothèses sont à prévoir, dit le rapport : Si un « vieillard où un incurable a été placé dans un hospice au « compte d'une commune, où l'on suppose que cet indigent « à son domicile de secours, et qu'ensuite il soit reconnu être « domicilié dans une autre commune, l'hospice n'aura pas à « intervenir ; le recours, s'il y a lieu, sera exercé par la com- « mune qui a indûment payé les frais de séjour dans l'établis- « sement hospitalier. Mais si cet indigent a été reçu gratuite- « ment parce qu'on le croyait domicilié dans la commune où « est situé l'hospice, c'est évidemment à l'hospice qui a sup- « porté la dépense qu'il appartient de répéter ses avances, non « à la commune, puisque celle-ci n'aura rien eu à payer. » (Art. 31 de la loi de 1905).

Nous appliquerons purement et simplement l'article 5 de la loi du 7 août 1851, à laquelle il n'est rien changé, le législateur l'a même déclaré explicitement.

Mais alors les dispositions restrictives de l'article 4, tant sur la prescription de l'action que sur le montant des frais à rembourser ne s'appliquent pas, et il en résulte une différence qui paraît avoir passé inaperçue dans les travaux préparatoires, suivant que les frais ont été avancés par l'hospice ou par la commune à laquelle l'assisté avait d'abord paru avoir son domicile.

On peut cependant faire valoir, pour son maintien, que l'intérêt d'un hospice, à ressources toujours limitées, doit passer avant celui d'une commune.

L'hospice aura également droit au recours lorsqu'un malade, reçu gratuitement en vertu de l'article 7 de la loi du 7 août 1851, sans que ce malade soit domicilié, deviendra ultérieurement incurable ; le recours sera valable à partir du jour où ce malade aura été admis à l'assistance.

L'intérêt de l'hospice sera donc de hâter cette admission.

V. — ORGANISATION ADMINISTRATIVE DU SERVICE

Tout en adoptant le principe de l'assistance communale, le législateur a néanmoins jugé utile d'apporter des restrictions a la liberté des communes. On ne pouvait en effet songer à laisser à chacune d'elles le soin d'organiser comme elle l'entendrait le nouveau service de solidarité nationale. En dehors des volontés mauvaises à redouter, il fallait aussi avant tout éviter une trop grande diversité, qui ne pouvait que nuire à l'application de la loi. D'autre part, les Conseils municipaux ne pouvaient, en aucune façon, s'occuper des postulants ayant le domicile des secours départemental ou national. En outre, le principe de solidarité entre collectivités appliqué pour le paiement des dépenses entraîne pour les règlements de comptes des rapports nombreux et compliqués.

Déjà le Congrès de l'assistance publique de 1889, après avoir déclaré que l'assistance est en principe communale, qu'elle est due à défaut de famille, par l'unité administrative, la plus petite « seule assez rapprochée des pauvres pour en connaître les besoins », ajoutait : « l'organisation doit être faite par une unité administrative supérieure à celle de la commune », le principe fut également admis pour l'assistance aux vieillards.

Qui pouvait-on charger de ce pouvoir de contrôle ? Les syndicats de commune et le canton ne sont guère préférables aux communes elles-mêmes, quoique cependant certaines organisations cantonales d'assistance médicale aient assez bien fonctionné dans quelques départements avant la loi de 1893. Mais, en principe, souvent syndicat ou canton ne seront pas mieux outillés que la commune elle-même. A centraliser tous

les services entre les mains de l'Etat, ce serait presque aussi dangereux que de les disperser à travers les communes. Cette organisation devait tenir compte de trop de considérations locales pour que l'administration centrale ne soit pas rejetée comme trop éloignée.

Le département avec son Préfet, à la fois représentant de l'Etat et tuteur des communes était tout désigné et l'art. 6 de la loi qui déclare que le service est organisé dans chaque département par le Conseil Général, ne fait en somme que coordonner les diverses dispositions que nous avons rencontrées au cours de notre étude, et qu'il y a lieu de rappeler ici.

Art. 20. — Le taux fixé par la commune pour l'allocation mensuelle ne devient définitif qu'après approbation par le Conseil Général.

Art. 23. — Le Conseil Général désigne les hôpitaux ou hospices tenus de recevoir ceux qui ne peuvent être assistés à domicile et donne son avis sur le prix de journée qui est fixé par le Préfet.

Art. 24. — Il dresse la liste des établissements privés admis à remplacer en cas d'insuffisance des hôpitaux publics, et il approuve les traités passés avec ces établissements pour l'entretien des assistés. De même il fixe les conditions générales de placement des assistés dans les familles étrangères.

Enfin, l'art. 21 annonce un règlement d'administration publique qui déterminera les règles de comptabilité qui seront appliquées pour cette loi. Le règlement paru le 18 août 1908, centralise dans le budget départemental toutes les recettes et les dépenses du service.

Enfin, c'est sous la surveillance du Préfet que fonctionnera la loi. Ce n'est pas indiqué nettement dans le texte législatif, mais cela résulte naturellement de ses fonctions et comme exécuteur des décisions du Conseil Général comme représentant du pouvoir central et tuteur des communes.

Le Conseil Général organisera le service par une délibération prise dans les conditions prévues par les art. 48 et 49 de la loi

du 10 août 1871, c'est-à-dire exécutoire de plein droit si trois mois après la clôture de la session un décret motivé n'en a pas suspendu l'exécution. La loi a spécifié ce pouvoir d'annulation qui était naturel, étant donné le caractère obligatoire de l'assistance. Aucune confusion ne pouvait cependant être faite avec l'art. 46, § 20 de cette loi de 1871, qui donne pleins pouvoirs aux Conseils Généraux, en matière d'assistance, mais seulement lorsqu'il s'agit d'institutions entièrement départementales.

La fin de l'art. 6 stipule que si « le Conseil Général refuse ou néglige de délibérer, ou si sa délibération est suspendue par application de l'art. 49 de la loi du 10 août 1871, il peut être pourvu à l'organisation du service par un décret rendu dans la forme d'un règlement d'administration publique. Cet alinéa fut en réalité inutile, aucun conseil ne s'est dérobé à son devoir, et tous paraissent au contraire avoir très consciencieusement rempli leur mission : aucune délibération ne dut être annulée.

Afin d'éviter si possible une trop grande diversité, le ministre de l'Intérieur a proposé aux Conseils Généraux un règlement type, rédigé par les 2e et 3e sections réunies du Conseil Supérieur de l'Assistance Publique. Le règlement a été adopté pour la plupart des départements : il en est cependant qui y ont fait quelques modifications en vue d'une meilleure adaptation aux usages locaux.

Mais il faut remarquer que les pouvoirs de réglementation du Conseil Général sont plus limités en cette matière que pour l'assistance médicale. C'est que pour celle-ci il y avait déjà dans certains départements des organisations qui fonctionnaient bien et qu'il ne fallait pas briser. Au contraire, pour l'assistance aux vieillards, tout était à créer, et le législateur n'a pas craint d'exiger une plus grande uniformité nécessaire pour assurer le contrôle. C'est ainsi que nous ne retrouvons pas l'art. 35 de la loi de 1893 qui dit : « Les communes ou les syndicats de communes qui justifient remplir d'une manière complète leur devoir d'assistance envers leurs malades peuvent

être autorisés par une décision spéciale du ministre de l'Intérieur rendue après avis du Conseil Supérieur de l'Assistance Publique à avoir une organisation spéciale. L'expérience a prouvé que dans ces communes le contrôle était difficile. Aussi l'article fut-il rejeté malgré les amendements qui demandaient son maintien. Il fut considéré comme une atteinte au principe obligatoire et « un germe de stérilité », selon le mot du rapporteur.

Mais c'est surtout en ce qui concerne la répartition des charges financières qu'il était nécessaire de centraliser l'application de la loi, car ces règles sont elles-mêmes très compliquées.

Toutes les recettes et les dépenses du service seront centralisées au budget départemental et soumises aux règles générales de la comptabilité départementale, c'est là encore une copie de la loi de 1893. C'est donc aux Conseils Généraux qu'incombera la responsabilité de l'exécution financière du nouveau service.

Des mesures spéciales ont été prises pour permettre le paiement aussi rapide que possible des allocations. Elles devraient régulièrement être payées chez le percepteur, sur la présentation d'un mandat départemental nominatif. Mais cela aurait été une complication aussi gênante pour l'administration que pour les assistés. Il en est résulté le plus souvent de longs retards.

Pour prévenir ces difficultés, l'art. 6 du règlement d'administration publique du 14 avril 1908 dispose que les allocations seront mandatées chaque mois par le Préfet, sur un mandat collectif, au nom du receveur du bureau de bienfaisance ou à défaut du bureau d'assistance de la commune où réside le bénéficiaire.

Le mandat collectif est accompagné d'un arrêté indiquant la somme qui revient à chacun. Le receveur touche le mandat et paie à chacun ce qui lui est dû.

D'après les premières instructions ministérielles, cet état devait d'abord être fait par la préfecture en triple exemplaire. Un pour le trésorier général, avec le bordereau d'émission, pour être ensuite rattaché au mandat d'avance acquitté ; le second pour le receveur avec le mandat collectif ; le troisième à l'ordonnateur du bureau, pour lui permettre de délivrer le bon sans lequel le comptable ne peut faire aucun paiement.

Mais pour simplifier la comptabilité des bureaux et faciliter le paiement, l'art. 7 du même décret (modifié par celui du 22 novembre 1907) décidait que l'assisté serait payé par le receveur, sur la vue d'un bon individuel signé par un membre du bureau (ordonnateur ou autre) désigné spécialement par ses collègues. La préfecture n'a donc plus qu'une seule expédition à faire. Si l'assisté n'habite pas la commune où réside le comptable chargé du paiement, il peut faire parvenir directement à ce dernier le bon acquitté et les fonds lui seront adressés par la poste. Le receveur devra ensuite rendre compte des mandats payés par un bordereau adressé au trésorier-payeur général (1).

Quand il s'agira d'un assisté hospitalisé, le Préfet fera mandater à l'établissement, mais alors le mandatement sera trimestriel et non plus mensuel.

Toutes les dépenses du service figureront donc comme dépenses départementales, quelle qu'en soit la collectivité débitrice. Si la dépense ne doit pas finalement incomber au département, le Préfet exerce le recours de l'art. 4. Si la dépense doit incomber à une commune du département on a recours comme dans la loi de 1893 à l'inscription d'office au budget communal. L'inscription porte sur la part qui revient d'après le barème A, ce qui englobe la subvention supplémentaire du barème C,

---

Lorsque la résidence ne coïncide pas avec le domicile de secours de l'assisté mais se trouve cependant dans le même département, l'assisté peut être inscrit sur l'état des allocations mensuelles de la commune où il réside. Cela évite le retour du bon et l'envoi de la mensualité par la poste, qui entraînaient des retards et des frais. En fin d'exercice la commune débitrice est seule appelée à verser sa quote part dans les dépenses.

subvention versée directement à la caisse communale par l'Etat.

Afin de ne pas gêner les finances du département par de trop grandes avances aux communes, celles-ci doivent lui fournir des provisions fixées provisoirement au chiffre constaté dans le dernier compte départemental, dont les résultats ont été arrêtés par le ministre de l'Intérieur. Ces avances se paient par quart, à l'expiration de chaque trimestre. De cette façon, deux titres de perception sont à établir pour chaque exercice : un au début pour le versement de l'acompte, l'autre à la clôture pour la liquidation. Le département recevra d'autre part des avances de l'Etat.

Les décrets spéciaux en la matière et les circulaires ministérielles règlent dans tous les détails l'organisation de la comptabilité nécessitée par l'application de la loi.

VI. — RAPPORTS AVEC LA LOI DES RETRAITES OUVRIÈRES ET PAYSANNES

Après la mise en application de la loi du 5 avril 1910, il restait toute une catégorie de personnes qui étaient trop âgées pour invoquer un droit à la retraite et trop jeunes pour réclamer un droit à l'assistance. C'étaient celles qui avaient de 65 à 70 ans.

Pour éviter une pareille inégalité de traitement, le législateur a créé des mesures transitoires désignées sous le terme d'Assistance-Retraite. Il est inutile d'insister longuement sur les dispositions de cette nouvelle forme de l'assistance, qui n'aura plus au 3 juillet 1916 qu'un intérêt rétrospectif. Ce n'est d'ailleurs qu'une simple copie de la loi de 1905, avec quelques modifications que nous avons indiquées pour la plupart au passage et que nous allons revoir.

Les intéressés ont droit à une allocaton mensuelle sous quatre conditions :

1° Etre Français ou d'origine ou naturalisé avant l'âge de 50 ans ;

2° Avoir le 3 juillet 1911 (date de la mise en application de la loi), 65 ans au moins ou 70 ans au plus, c'est-à-dire être né le 2 juillet 1841 et le 30 juillet 1846 ;

3° Etre compris dans l'une des catégories définies par la loi des retraites, c'est-à-dire soit assuré obligatoire, salarié de l'industrie, du commerce, de l'agriculture, de professions libérales ou serviteur à gage ou salarié de l'Etat, de département, de communes (non placé sous le régime de pensions civiles), soit assuré facultatif, c'est-à-dire métayers, fermiers, cultivateurs, artisan ou petit patron, travaillant seul ou avec des membres de sa famille salariés ou non, habitant avec lui ;

4° Etre privé de ressources au sens de la loi de 1905, les ressources du travail ne devant, en aucun cas, être prises en considération.

Le taux de l'allocation mensuelle était, à l'apparition de la loi, de la moitié du taux communal, devant ainsi varier de commune à commune. Mais la loi du 27 février 1912, qui a apporté à la loi du 5 avril 1910 de si importantes modifications, a élevé cette allocation au taux normal de la commune, sans que la somme puisse être supérieure à cent francs par an, et cela qu'elle que soit la ville, même à Paris.

Cette allocation est à la charge exclusive de l'Etat, de même que tous les frais d'administration.

Les demandes doivent être adressées au maire, qui les communique au bureau d'assistance, et les transmet ensuite, avec l'avis de ce bureau et le sien, au sous-préfet, avec un dossier semblable à celui exigé pour l'assistance aux vieillards par le décret de 1909.

Ce dossier est soumis à une commission cantonale qui diffère de celle qui fonctionne pour l'assistance aux vieillards sur deux points. D'abord par sa composition, qui comprend : le sous-préfet, président, ou dans l'arrondissement chef-lieu, le représentant du Préfet, secrétaire général ou conseiller de préfecture ; 2° le juge de paix, vice-président ; 3° le percepteur de la commune à laquelle appartient le postulant ; 4° deux habitants du canton désignés annuellement par le Préfet parmi les administrateurs des bureaux de bienfaisance et des Sociétés de secours mutuels.

La seconde différence entre les deux commissions cantonales, c'est que celle de l'assistance-retraite n'est pas une juridiction, elle ne statue pas sur appel des décisions du Conseil Municipal, mais examine directement la demande.

L'appel des décisions de la commission cantonale est porté devant une commission qui siège au chef-lieu du département et doit juger dans le délai d'un mois, Elle est présidée par le Préfet, et comprend en outre : 1° le trésorier-payeur général ;

2° le directeur des contributions directes ou un délégué ; 3° le vice-président du Conseil de préfecture et deux habitants nommés annuellement par le Préfet parmi les administrateurs des Bureaux de bienfaisance.

Enfin, appel de la décision de cette commission départementale peut être porté devant la Commission Centrale de l'assistance aux vieillards à laquelle deux sections ont été provisoirement ajoutées.

Le mode d'assistance cesse lorsque l'intéressé arrive à 70 ans, il ne peut alors plus bénéficier que de l'assistance aux vieillards. Pour que ses droits ne soient pas oubliés, l'art. 15 du règlement spécifie que six mois avant que l'assisté ait cet âge, le Préfet devra prendre les mesures nécessaires pour qu'il soit inscrit s'il remplit les conditions nécessaires sur la liste d'assistance de la loi de 1905. A cet effet, il envoie le dossier au maire, au préfet intéressé ou au Ministre de l'Intérieur, suivant le domicile de secours que paraît avoir l'intéressé.

L'article 11 du règlement d'administration publique du 24 mars 1911, apporte des améliorations importantes, qui pourraient être introduites dans l'assistance aux vieillards pour le paiement des mensualités.

Le service des retraites établit au nom de chaque assisté avec les précisions nécessaires un livret qui est visé après vérification par le trésorier-payeur général, et qui contient douze quittances avec au dos un certificat de vie.

Chaque mois l'intéressé est payé sur la vue du certificat de vie, que l'on détache avec la quittance.

L'intéressé peut même toucher par l'intermédiaire d'un tiers, à l'aide d'une procuration faite en double, et dont le Trésorier Payeur Général conserve la « primata ».

Les allocations sont payables à terme échu et sans visa chez le percepteur de la résidence ou dans les villes chef-lieu chez le trésorier général ou receveur des finances.

Au moment du payement, le comptable doit s'assurer, sous sa responsabilité personnelle et conformément aux règles de la

comptabilité des titres de la personne qui se présente pour toucher. Ils reçoivent 0 fr. 025 par mensualités touchées.

Au début de chaque année, les comptables reçoivent du trésorier général, qui le copie sur l'état des allocations qu'il a reçu du service des retraites, un état avec 12 colonnes sur laquelle ils émargent avec un timbre en face de chaque nom le paiement fait.

Les quittances sont centralisées par le trésorier général qui établit un bordereau récapitulatif de toutes les allocations payées dans le département, bordereau qui est envoyé mensuellement à la direction de la Comptabilité Publique.

Chaque année, au 30 avril, il est fait un relevé récapitulatif, transmis par le Préfet au Ministre de l'Intérieur, qui émet pour tous les départements une ordonnance collective de régularisation dont le trésorier général produit un extrait à l'appui de son compte final de l'exercice.

Le livret est renouvelable chaque année, mais l'assisté doit signer déclaration constatant qu'il n'est pas assisté de la loi de 1905 et que sa situation n'a éprouvé aucune modification susceptible d'entraîner la suppression de la réduction de l'allocation.

Il s'est produit dans l'évaluation des personnes appelées à bénéficier de l'assistance-retraite une surprise contraire à celle qui s'est produite quant à l'assistance aux vieillards. Les prévisions budgétaires étaient basées sur un chiffre de 148.000 inscrits, or ce nombre n'a pas été atteint.

Au premier mois de l'application il n'y eut que 63.248 inscrits, ce nombre augmenta rapidement, et à la fin de l'année 1911 il y en avait 105.971. Depuis lors, il est resté à peu près stationnaire. Les nouveaux admis n'ont pas dû être plus nombreux que ceux qui ont disparu par leur radiation, soit par leur inscription sur la liste d'assistance. A l'heure actuelle, il n'y a pas plus de 110.000 inscrits.

Le résultat a été que tandis que 8.775.000 francs étaient prévus au budget de 1912 malgré l'augmentation du taux

mensuel établi par la loi du 27 février 1912, il n'a été prévu pour le budget de 1913 que 6.425.000 francs. Enfin, au cours de l'étude, nous avons vu comment les bénéficiaires de la loi du 5 avril 1910 gardaient les avantages prévus par celle du 14 juillet 1905. La retraite acquise par le versement des salariés et les contributions patronales sera considérée comme provenant de l'épargne, la rente étant calculée à cet effet comme si tous les versements avaient été effectués à capital aliéné. La cote-part de l'Etat sera entièrement retranchée.

On applique, somme toute, tout simplement l'art. 20 de la loi du 14 juillet 1905. Il en résultera plus tard pour les communes une économie assez sensible.

CONCLUSION

Six ans se sont déjà écoulés depuis la mise en application de la loi. Il semble donc qu'il soit aujourd'hui possible de bien préciser les services qu'elle doit rendre normalement.

La première question qui se pose à l'esprit avant qu'on se demande si quelque amélioration ne pourrait pas lui être apportée est celle-ci : Combien de personnes en bénéficient et combien coûte-t-elle ?

Les statistiques de l'assistance publique que nous recopions en bas sont intéressantes à considérer.

Les augmentations trimestrielles naturellement considérables pendant les premiers mois au cours desquels la nouvelle loi se faisait progressivement connaître, avaient peu à peu diminué, et au 31 mars 1911, les chiffres étaient restés presque stationnaires. On pouvait croire que la loi avait atteint son maximum d'effet, mais subitement les chiffres se relèvent et du 30 septembre 1911 au 30 septembre 1912, c'est 42,121 personnes de plus qu'assiste la loi, soit 7 % du chiffre total.

STATISTIQUE TRIMESTRIELLE

Juillet 1907	340.610	30 septembre 1910	576.088
Mars 1908	450.566	31 décembre 1910	577.733
31 décembre 1908	515.430	31 mars 1911	577.816
31 mars 1909	541.336	30 juin 1911	581.603
30 juin 1909	548.477	30 septembre 1911	598.413
30 septembre 1909	557.412	31 décembre 1911	607.501
31 décembre 1909	561.642	31 mars 1912	618.223
31 mars 1910	565575	30 juin 1912	624.625
30 juin 1910	569.456	30 septembre 1912	640.534

Le nombre des hospitalisés est d'environ 48.000

La cause de cette augmentation est simplement l'application de la loi des retraites.

Le peu d'empressement qu'avait paru mettre un grand nombre d'ayants-droits à réclamer l'assistance avait d'autre cause que leur ignorance de la loi. Beaucoup de braves gens sans fortune, mais habitués à vivre du produit de leur travail, hésitaient à demander le bénéfice d'une loi dans laquelle ils voyaient encore une aumône et non l'acquittement d'une dette sociale.

La loi de 1910, en faisant valoir des avantages auxquels leur âge ne leur permettait pas de prétendre mais qui, ceux-là, leur apparaissaient bien comme le paiement d'un droit, leur a mieux fait comprendre la portée de la loi de 1905 que le législateur assimilait comme nature à la loi des retraites, puisque c'était à elle qu'il avait recours pour compléter la loi à laquelle il ne pouvait donner d'effet rétroactif.

Les dispositions transitoires de l'assistance-retraite ont accentué ce mouvement en abaissant de 70 à 65 l'âge auquel on pouvait prétendre à l'allocation et elle contient pour l'avenir une réserve considérable de pensionnés.

On peut donc dire que le chiffre des bénéficiaires a dépassé toutes les prévisions.

Les dépenses effectuées ont naturellement suivi la progression des admissions.

Ces dépenses qui furent en 1907 de 50.554.667 fr. 87, puis en 1908 de 80.071.834 fr. 09, en 1909, 90.054.053 fr. 17 est restée à ce chiffre en 1910, puis est passée en 1911 à 93.208.128 francs.

Pour 1912 il aura atteint cent millions.

Ce chiffre s'élèvera-t-il encore ? Il faut le prévoir pour quelques années encore, à cause de l'assistance-retraite. Celle-ci étant à la charge exclusive de l'Etat, il faut reconnaître que les commissions sur le vu des avis donnés ont été très larges dans leurs admissions. Mais lorsque les bénéficiaires arriveront à 70 ans, on n'osera pas leur enlever la mensualité qui leur sera servie depuis plusieurs années.

La loi des retraites amènera une diminution dans les parts des communes et des départements, puisque la bonification de l'Etat sera, nous l'avons vu, entièrement retranchée. Mais cette diminution ne pourra se faire qu'à partir du 1er juillet 1916, puisque les plus âgés des retraités sont ceux qui étaient sur le point d'atteindre leur 65 ans au 3 juillet 1911.

En outre, le projet de loi déposé par le Gouvernement, s'il est adopté, comme tout semble le faire supposer, entraînera quelques aggravations financières.

Evidemment le régime de faveur accordé aux traitements de la Légion d'honneur, au secours des Quinze-Vingts et au travail des aveugles qui ne rentrent plus en ligne de compte, n'a pas de graves conséquences.

Mais plus important est le fait d'accorder le privilège de l'épargne non seulement aux pensions que se sont constituées les assistés, mais aussi à celles constituées à leur profit par leurs conjoints (pension reversible sur la veuve) et l'extension du privilège pour les assistés ayant élevé au moins cinq enfants. De même l'élévation du taux minimum de 5 francs à 8.50 entraînera, selon les prévisions, un supplément de 2.600.000 fr. qui portera pour 440.960 francs sur les communes, pour 316.940 francs sur les départements, et pour 1.842.000 francs sur l'Etat, sans compter la légère augmentaton qui en résultera sur l'Assistance-Retraite, dont le maximum de 100 francs sera alors atteint partout (1). Le rapporteur estime cette augmentation à 320.000 francs pour 1913, 240.000 pour 1914, 160.000 pour 1915, et 40.000 pour le premier semestre 1916.

Enfin l'assimilation au revenu personnel de l'épargne de l'aide fourni par les descendants paraît devoir ajouter une surcharge de 11 millions. En effet, on a calculé approximativement que pour ce seul motif il avait été fait pour 10 millions de déductions (sur le total de 23 millions). Les neuf dixièmes

(1) Il y a actuellement 14.262 communes qui ont un taux mensuel inférieur à 8 fr. 50.

au moins disparaîtront, et il faut en outre compter qu'un certain nombre de vieillards qui, à l'heure actuelle ne touchent rien, parce que les sommes versées par leurs enfants équivalent au taux communal, toucheront désormais, parce que celui-ci ne sera plus atteint par le nouveau mode de calcul.

On arrive donc avec le projet du Gouvernement à une aggravation de charges de 13.600.000 francs, dont 4.037.960 à la charge des communes, 2.076.940 à la charge des départements, et 7.585.100 à la charge de l'Etat.

Les dépenses sont donc considérables, et il ne faut pas espérer les voir diminuer. Au contraire, en dehors des augmentations que nous venons d'examiner, il faut plutôt prévoir qu'à chaque renouvellement quinquennal les municipalités n'aient tendance, encouragées d'ailleurs par le projet du Gouvernement, à rapprocher le taux communal du taux maximum de 20 francs.

Faut-il regretter ces cent millions ? Non, car en regard de la dépense il faut considérer que beaucoup des bénéficiaires n'ont eu la certitude de ne pas mourir de faim, que du jour où ils ont touché la faible mensualité.

Mais ne pourrait-on pas, sans diminuer le rendement de la loi, en diminuer le coût. Peut-être si un contrôle plus sévère était exercé ou plutôt si ce contrôle était facilité par tous les intéressés, c'est-à-dire tout le monde, puisqu'il a pour but de modérer les dépenses qui tombent à la charge de la collectivité.

On a donné au Conseil Municipal le droit exclusif d'accorder l'assistance, parce qu'on estimait que seul il avait le pouvoir d'engager les finances communales, mais on a oublié que la commune ne paie qu'une part, en général la plus petite et souvent minime (1). Le Conseil Municipal engage donc les finances de l'Etat et du département. Et cela a été la source de quelques abus rares, reconnaissons-le. Nous pouvons citer à ce sujet l'exemple d'une commune de la Corse, dans laquelle le

(1) Les communes paient en 1912 32 °/₀ de la dépense totale, les départements 16.2 °/₀ l'Etat paie à lui seul 51.7 °/₀.

Conseil Municipal accordait l'assistance à tout demandeur, moyennant le reversement de la moitié de la mensualité à la commune. De cette façon tout le monde était content, et l'assisté qui touchait la moitié alors qu'il ne méritait rien et la commune qui faisait encore un bénéfice en contentant ses habitants. Ou bien encore la circulaire d'un maire d'un chef-lieu de canton disant à ses électeurs, la veille d'une élection : on me reproche d'avoir gaspillé les finances communales par la facilité avec laquelle j'ai accordé l'assistance. On doit, au contraire, m'en remercier, même ceux qui ne sont pas inscrits sur la liste. En effet, pour 25 francs que verse la caisse communale, le département et l'Etat versent à eux deux 75 francs qui entrent dans la commune et dont profitent les commerçants.

Mais il ne faudrait pas généraliser ni même exagérer. Les quelques défaillances que les adversaires de l'assistance obligatoire ont su reprocher aux assemblées communales, s'expliquent le plus souvent par le caractère très délicat de leur tâche, en présence des nombreuses demandes dont ils sont assiégés. Tous ceux qui ont participé à l'application de la loi savent combien il est parfois dur de faire strictement le calcul légal des ressources qui peut aboutir à refuser l'inscription au pauvre malheureux parce que ses revenus atteignent péniblement le taux communal de 5 francs ou de 8 francs par mois, avec lequel il est pourtant matériellement impossible de vivre. D'ailleurs les erreurs qu'elles commettent quelquefois contre leur gré sont corrigées par les Commissions cantonales ou la Commission Centrale ou par le service du contrôle départemental.

C'est ce contrôle sur pièce et sur place qu'il faut développer et il faut se féliciter de toute mesure, comme celle relative aux inscriptions hypothécaires qui sont de nature à le rendre plus efficace.

Mais il est une autre précaution qu'il faut prendre. Le jour où on aura assuré pratiquement l'application du principe inscrit dans la loi, que les secours ne sont donnés qu'à défaut de pensions alimentaires dues par les enfants, les abus les plus

criants auront disparu. Il faut pour cela faciliter les moyens d'atteindre les enfants.

De même il ne faut pas hésiter à appliquer aux simulateurs des mesures de rigueur, pécuniaires ou autres, mesures qui sont d'ailleurs appliquées dans d'autres cas semblables.

On a reproché à la loi de 1905 d'être en grande partie la cause des difficultés d'application qu'a éprouvé la loi organisant les retraites ouvrières et paysannes. Les intéressés, dit-on, ont trouvé peu naturel d'être obligé de subir une retenue pour obtenir un bénéfice qu'ils avaient vu depuis plusieurs années accorder gratuitement.

Ce résultat est évident, mais on ne saurait en faire un grief au législateur de 1905. Le vote d'une loi de retraites soulevait à ce moment des difficultés insurmontables. Et comme d'autre part on était unanime à reconnaître que le *statu quo* ne pouvait être maintenu, la loi fut votée pour satisfaire aux besoins les plus urgents.

La Société internationale pour l'étude des questions d'assistance, dans une séance de février 1912, a adopté un vœu tendant à la préparation d'une loi d'invalidité dont l'une des dispositions serait de rendre l'assistance facultative. La collectivité aidera le non prévoyant, mais seulement dans la limite où les autorités locales le jugeront nécessaire et suivant le mode qu'ils jugeront le plus convenable : il ne pourrait faire appel et toutes ses ressources seraient déduites.

On pourrait alors venir en aide par l'assistance obligatoire à d'autres misères, comme celle de mère restée veuve, de familles nombreuses dont la misère provient d'un fait qui n'est couvert par aucun mode d'assurance (1).

---

(1) La Chambre a adopté un projet d'organisation d'assistance aux familles nombreuses privées de ressources dont les frais seront supportés conformément aux barèmes de la loi de 1905, mais qui comporte cette disposition qu'il convient de souligner, que l'allocation est doublée pour celui qui justifie faire partie depuis plus de cinq ans d'une Société de secours mutuels. Il faut remarquer que le souci d'assurer une bonne hygiène notamment par la construction de logements salubres, est une des formes les plus utiles de l'Assistance aux familles nombreuses.

Une somme de 6.250.000 francs est inscrite au budget de 1913, pour assurer l'application de la loi à partir du 1er octobre prochain.

Dans la séance du 18 février 1912, du Conseil Supérieur de l'Assistance Publique, M. Rondel, secrétaire général, déclare qu'il faut que l'assistance cesse d'être obligatoire à l'égard de tous ceux qui auront refusé d'être prévoyants : la sanction est à échéancee lointaine pour les vieillards, mais elle pourrait être immédiate en ce qui concerne l'invalide.

Quelle que soit la nécessité de développer l'idée de prévoyance et celle d'assurances sociales, dont nous avons démontré au début la supériorité qui réduira de plus en plus le rôle de la loi d'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, mais sans cependant jamais en supprimer complètement l'utilité, il faut néanmoins féliciter le législateur de n'avoir pas pratiqué la politique de tout ou rien et d'avoir voté la loi du 14 juillet 1905 qui, malgré tout, constituait un énorme progrès, et qui est une de celles qui honorent le plus le Parlement Français.

ANNEXE

LOI relative à l'assistance obligatoire aux vieillards aux infirmes et aux incurables, privés de ressources

TITRE PREMIER

ORGANISATION DE L'ASSISTANCE

ARTICLE PREMIER (1). — Tout Français, privé de ressources, soit âgé de plus de 70 ans, soit atteint d'une infirmité ou d'une maladie incurable qui le rend incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence, reçoit, aux conditions ci-après, l'assistance instituée par la présente loi.

ART. 2. — L'assistance est donnée par la commune où l'assisté a son domicile de secours ; à défaut de domicile de secours communal, par le département où l'assisté a son domicile de secours départemental ; à défaut de tout domicile de secours, par l'Etat.

La commune et le département reçoivent, pour le paiement des dépenses mises à leur charge par la présente loi, les subventions prévues au titre IV.

ART. 3. — Le domicile de secours, soit communal, soit départemental, s'acquiert et se perd dans les conditions prévues aux articles 6 et 7 de la loi du 15 juillet 1893 ; toutefois, le temps requis pour l'acquisition et la perte de ce domicile est porté à cinq ans. A partir de soixante-cinq ans, nul ne peut acquérir un nouveau domicile de secours ni perdre celui qu'il possède.

---

(1) Modifié par l'art. 35 de la loi des finances du 31 décembre 1907.

Les enfants assistés infirmes ou incurables, parvenus à la majorité, ont leur domicile de secours dans le département au service duquel ils appartenaient, jusqu'à ce qu'ils aient acquis un autre domicile de secours.

ART. 4. — La commune, le département ou l'Etat, qui a secouru par un des modes prévus au titre III de la présente loi, un vieillard, un infirme ou un incurable dont l'assistance ne lui incombait pas en vertu des dispositions qui précèdent, a droit au remboursement de ses avances, jusqu'à concurrence d'une année de secours.

La répétition des sommes ainsi avancées peut s'exercer pendant cinq ans ; mais la somme à rembourser ne pourra être supérieure au montant de la dépense qu'aurait nécessité l'assistance si elle avait été donnée au domicile de secours prévu par les articles 2 et 3.

ART. 5. — La commune, le département ou l'Etat peuvent toujours exercer leur recours s'il y a lieu, et avec le bénéfice, à leur profit, de la loi du 10 juillet 1901, soit contre l'assisté, si on lui reconnaît ou s'il lui survient des ressources suffisantes, soit contre toutes personnes ou sociétés tenues de l'obligation d'assistance, notamment contre les membres de la famille de l'assisté désignés par les articles 205, 206, 207 et 212 du Code civil et dans les termes de l'article 208 du même code.

Ce recours ne peut être exercé que jusqu'à concurrence de cinq années de secours.

ART. 6. — Le service de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables est organisé, dans chaque département, par le conseil général délibérant dans les conditions prévues à l'article 48 de la loi du 10 août 1871.

Si le conseil général refuse ou néglige de délibérer, ou si sa délibération est suspendue par application de l'article 49 de la loi du 10 août 1871, il peut être pourvu à l'organisation du service par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique.

TITRE II

ADMISSION A L'ASSISTANCE

ART. 7. — Chaque année, un mois avant la première session du Conseil Municipal, le Bureau d'assistance dresse la liste des vieillards, des infirmes et des incurables qui, remplissant les conditions prescrites par l'article 1er et résidant dans la commune, ont fait valoir, dans leur demande écrite, leurs titres au service d'assistance institué par la présente loi. Il propose en même temps le mode d'assistance qui convient à chacun d'eux, et, si ce mode de secours est l'assistance à domicile, il indique la quotité de l'allocation mensuelle à leur accorder. La liste préparatoire ainsi dressée est divisée en deux parties : la première, comprenant les vieillards, les infirmes et les incurables qui ont leur domicile de secours dans la commune ; la seconde, ceux qui n'ont que le domicile de secours départemental, ou qui n'ont aucun domicile de secours.

Une copie de cette liste, accompagnée de toutes les demandes d'admission à l'assistance, est adressée au Conseil, une autre est envoyée au Préfet. Il est procédé à la révision de la liste un mois avant chacune des trois autres sessions du Conseil Municipal, et, en cas de besoin, dans le cours de l'année.

A défaut par le Bureau de dresser cette liste, elle est établie d'office par le Conseil Municipal.

ART. 8. — Le Conseil Municipal, délibérant en comité secret sur la totalité des demandes préalablement soumises au bureau d'assistance, qu'elles figurent ou non sur la liste préparatoire, prononce l'admission à l'assistance des personnes ayant leur domicile de secours dans la commune et règle les conditions dans lesquelles elles seront assistées soit à domicile, soit dans un établissement hospitalier.

ART. 9. — La liste ainsi arrêtée par le Conseil Municipal est déposée au secrétariat de la mairie, et avis de ce dépôt est donné par affiches aux lieux accoutumés.

Une copie de la liste est en même temps adressée au Préfet du département.

Pendant un délai de vingt jours à compter du dépôt, tout vieillard infirme ou incurable dont la demande a été rejetée par le Conseil Municipal peut présenter sa réclamation à la mairie ; dans le même délai, tout habitant ou contribuable de la commune peut réclamer l'inscription ou la radiation des personnes omises ou indûment portées sur la liste.

Le même droit appartient au préfet et au sous-préfet.

ART. 10. — Les décisions du Conseil Municipal relatives aux taux de l'allocation mensuelle sont susceptibles de recours dans les mêmes conditions.

ART. 11. — Il est statué, par décision motivée dans le délai d'un mois, sur ces réclamations, le maire et le réclamant entendus ou dûment appelés, par une commission cantonale composée du sous-préfet de l'arrondissement, du conseiller général, d'un conseiller d'arrondissement dans l'ordre de nomination, du juge de paix du canton, d'une personne désignée par le Préfet, d'un délégué des bureaux d'assistance du canton et d'un délégué des sociétés de secours mutuels existant dans le canton.

Le sous-préfet, ou à son défaut le juge de paix, préside la commission.

Le président de la commission donne, dans les huit jours avis des décisions rendues au préfet et au maire, qui opèrent sur la liste les additions ou les retranchements prononcés et en donnent également avis aux parties intéressées.

Ces décisions peuvent être déférées par toute personne intéressée, pendant un délai de vingt jours à partir de la notification, au Ministre de l'Intérieur, qui saisit la Commission centrale instituée par l'article 17. Ce recours n'est pas suspensif.

ART. 12. — Dans le cas où le Conseil Municipal refuse ou néglige de prendre la délibération prescrite par l'article 8, la liste est, sur l'invitation du Préfet, arrêtée d'office, dans le délai d'un mois, par la Commission cantonale mentionnée à l'article précédent.

A défaut par la Commission cantonale de remplir les obligations qui lui sont imposées par la présente loi, il est statué, dans le délai de deux mois, par la Commission centrale.

ART. 13. — Dès la réception des listes mentionnées à l'article 7, le Préfet invite les Conseils municipaux des communes où les postulants ont leur domicile de secours, à statuer à leur égard, dans les conditions prévues aux articles 3 et suivants.

Il invite la Commission départementale à statuer, conformément à l'article 14, à l'égard de ceux qui, n'ayant pas de domicile de secours communal, ont leur domicile de secours dans le département.

Il transmet enfin, avec son avis et les pièces justificatives, aux Préfets des départements intéressés, les noms des postulants ayant leur dimicile de secours, soit communal, soit départemental, dans un autre département, et au Ministre de l'Intérieur, les noms de ceux qui n'ont aucun domicile de secours.

ART. 14. — La Commission départementale prononce l'admission à l'assistance des vieillards, des infirmes et des incurables qui ont le domicile de secours départemental ; elle règle les conditions dans lesquelles ils seront assistés. Ses décisions sont provisoirement exécutoires. Toutefois, le Conseil général peut les réformer.

En cas de rejet de la demande ou de refus de statuer dans le délai de deux mois, soit par la Commission départementale, soit par le Conseil général, l'intéressé peut se pourvoir devant le Ministre de l'Intérieur qui saisit la Commission centrale. Le même droit appartient au Préfet.

ART. 15. — Sont également susceptibles de recours les décisions de la Commission départementale et du Conseil général, relatives au taux de l'allocation mensuelle.

ART. 16. — L'admission à l'assistance des vieillards, des infirmes et des incurables qui n'ont aucun domicile de secours, est prononcée par le Ministre de l'Intérieur, sur l'avis de la Commission instituée par l'article suivant.

ART. 17 (*modifié par la loi du 30 décembre 1908*). — « Une « Commission Centrale composée de vingt membres élus par le « Conseil Supérieur de l'Assistance publique, et de quatre « membres élus par le Conseil Supérieur de la Mutualité, statue « définitivement sur les recours formés en vertu des articles 11, « 14 et 15, et donne son avis sur l'admission à l'assistance de « l'Etat. »

Le Ministre de l'Intérieur peut attacher à la Commission ou à chaque section un ou plusieurs commissaires du Gouvernement et des rapporteurs ; les rapporteurs ont voix délibérative dans les affaires dont ils sont chargés.

Le Ministre de l'Intérieur peut répartir la Commission Centrale en sections. Sous réserve des cas où l'affaire est évoquée, soit par le Commissaire du Gouvernement, soit par la section elle-même devant l'assemblée générale, les sections peuvent statuer définitivement sur les recours et donner les avis spécifiés dans le premier paragraphe du présent article.

ART. 18. — L'assistance doit être retirée lorsque les conditions qui l'ont motivée ont cessé d'exister.

Le retrait est prononcé, suivant le cas, par le Conseil Municipal, la commission départementale ou le Ministre de l'Intérieur. Il donne lieu aux mêmes recours.

TITRE III

MODES D'ASSISTANCE

ART. 19. — Les vieillards, les infirmes et les incurables ayant leur domicile de secours communal ou départemental reçoivent l'assistance à domicile. Ceux qui ne peuvent être utilement assistés à domicile sont placés, s'ils y consentent, soit dans un hospice public, soit dans un établissement privé ou chez des particuliers, ou enfin dans les établissements publics ou privés où le logis seulement, et indépendamment d'une autre forme d'assistance, leur est assuré.

Le mode d'assistance appliqué à chaque cas individuel n'a aucun caractère définitif.

ART. 20. — L'assistance à domicile consiste dans le payement d'une allocation mensuelle.

Le taux de cette allocation est arrêté, pour chaque commune, par le Conseil Municipal, sous réserve de l'approbation du Conseil général et du Ministre de l'Intérieur.

Il ne peut être inférieur à 5 francs ni, à moins de circonstances exceptionnelles, supérieur à 20 francs. S'il est supérieur à 20 francs, la délibération du Conseil général est soumise à l'approbation du Ministre de l'Intérieur, qui statue, après avis du Conseil supérieur de l'assistance publique.

Dans le cas où il excéderait 30 francs, l'excédent n'entre en compte ni pour le calcul des remboursements à effectuer en vertu de l'article 4, ni pour la détermination de la subvention du département et de l'Etat prévue au titre IV.

Au cas où la personne admise à l'assistance dispose déjà de certaines ressources, la quotité de l'allocation est diminuée du montant de ces ressources. Toutefois, celles provenant de l'épargne, notamment d'une pension de retraite que s'est acquise l'ayant-droit, n'entrent pas en décompte si elles n'excèdent pas 60 francs. Cette quotité est élevée de 60 francs à 120 francs pour les ayants-droit justifiant qu'ils ont élevé au moins trois enfants jusqu'à l'âge de seize ans. Dans le cas où les ressources dépassent ces chiffres, l'excédent n'entre en décompte que jusqu'à concurrence de moitié sans que les ressources provenant de l'épargne et l'allocation puissent, ensemble, dépasser la somme de 480 francs.

Les ressources fixes et permanentes provenant de la bienfaisance privée entrent seules en décompte jusqu'à concurrence de moitié avec la même limite maximum de 480 francs.

Les ressources pouvant provenir du travail des vieillards de 70 ans, n'entrent pas en décompte.

Art. 21. — La jouissance de l'allocaton commence du jour fixé par la délibération prononçant l'admission à l'assistance.

Le Bureau de bienfaisance ou d'assistance décide, suivant la situation de l'intéressé, si l'allocation doit être remise en une seule fois ou par fractions ; il peut décider que tout ou partie de l'allocation sera donnée en nature.

L'allocation est incessible et insaisissable. Elle est payée au lieu de résidence de l'intéressé, soit à lui-même, soit, en cas de placement familial, à une personne désignée par lui et agréée par le Maire, soit, enfin, en cas de secours en nature ou de fractionnement de la mensualité, au receveur du Bureau de bienfaisance. Le règlement d'administration publique, prévu à l'article 41, déterminera les règles de comptabilité à appliquer à ce service .

Art. 22. — Lorsque la commune ne possède pas d'hospice ou lorsque l'hospice existant est insuffisant, les vieillards, les infirmes et les incurables ayant le domicile de secours communal sont placés dans les hospices ou dans les établissements privés choisis par le Conseil municipal sur la liste dressée par le Conseil général, conformément à l'article suivant, soit enfin chez des particuliers.

Art. 23. — Le Conseil général désigne les hospices et les hôpitaux-hospices qui seront tenus de recevoir les vieillards, les infirmes et les incurables qui ne peuvent être assistés à domicile.

Le nombre des lits à leur affecter dans ces établissements est fixé, chaque année, par le Préfet, les Commissions administratives entendues.

Le prix de journée est réglé par le Préfet, sur la proposition des Commissions administratives et après avis du Conseil général, sans qu'on puisse imposer un prix de journée inférieur à la moyenne du prix de revient constaté pendant les cinq dernières années. Il est revisé tous les cinq ans.

Au cas où l'hospitalisé dispose de certaines ressources, le prix de journée est dû par la commune, le département ou l'Etat, qui réalisent à leur profit le montant des déductions prévues à l'article 20.

ART. 24. — Le Conseil général désigne les établissements privés qui peuvent, en cas d'insuffisance des hospices, recevoir des vieillards, des infirmes et des incurables, et il approuve les traités passés pour leur entretien.

L'exécution des traités est soumise au contrôle de l'autorité publique.

Le Conseil général fixe les conditions générales du placement des assistés dans les familles étrangères.

ART. 25. — Les vieillards, les infirmes et les incurables qui sont dépourvus de tout domicile de secours, sont placés dans les établissements publics ou privés désignés par le Ministre de l'Intérieur, à moins que le Préfet ou la Commission centrale d'assistance ne les ait admis à l'assistance à domicile ; ils reçoivent, dans ce cas, une allocation fixée dans les limites prévues à l'article 20.

ART. 26. — Les frais de visite occasionnés par la délivrance des certificats médicaux aux infirmes et aux incurables, et les frais de transport des assistés sont supportés, s'il y a lieu, par la commune, par le département ou par l'Etat, suivant que ceux-ci ont le domicile de secours communal ou départemental ou qu'ils sont dépourvus de domicile de secours.

Si les assistés n'ont pas leur domicile de secours dans la commune où ils résident, celle-ci fait l'avance de ces frais, sauf remboursement par la commune ou le département à qui incombe l'assistance, ou par l'Etat.

TITRE IV

VOIES ET MOYENS

ART. 27. — Sont obligatoires pour les communes, dans les conditions des articles 136 et 149 de la loi du 5 avril 1884, les dépenses d'assistance mises à leur charge par la présente loi.

Les communes pourvoient à ces dépenses à l'aide : 1° des ressources spéciales provenant des fondations ou des libéralités

faites en vue de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, à moins que les conditions desdites fondations ou libéralités ne s'y opposent ; 2° de la participation éventuelle du bureau de bienfaisance et de l'hospice ; 3° des recettes ordinaires ; 4° en cas d'insuffisance, d'une subvention du département, calculée conformément au tableau A ci-annexé, et d'une subvention directe et complémentaire de l'Etat, calculée conformément au tableau C ci-annexé, en ne tenant compte pour le calcul des subventions que de la portion de dépenses couverte au moyen de ressources provenant de l'impôt, d'impositions ou de taxes dont la perception est autorisée par les lois (1).

ART. 28. — Sont obligatoires pour les départements, dans les conditions des articles 60 et 61 de la loi du 10 août 1871 :

1° Les dépenses d'assistance mises à leur charge par les articles 2 et 26 ;

2° Les subventions à allouer par application de l'article précédent ;

3° Les frais d'administration départementale du service.

En cas d'insuffisance des ressources spéciales et des revenus ordinaires disponibles, il est pourvu à ces dépenses à l'aide :

1° D'impositions ou de taxes dont la perception est autorisée par les lois ;

2° D'une subvention de l'Etat calculée conformément au tableau B ci-annexé, sur la portion de dépense couverte au moyen des ressources provenant des revenus ordinaires de l'impôt.

---

(1) L'art. 37 de la loi des finances du 31 décembre 1907, a ainsi modifié la répartition des dispenses, dans certains cas particuliers. « Lorsque l'application des « barèmes annexés à la loi du 14 juillet 1905, sur l'assistance aux vieillards, aux infirmes, « aux incurables privés de ressources, imposera à une commune une part plus élevée « dans la dépense lui incombant par assisté que celle qui résulterait de l'application « des barèmes annexés à la loi du 15 juillet 1893, sur l'astance médicale gratuite, cet « excédent de charges sera couvert par une subvention complémentaire allouée à la « commune.

« La portion de la dépense à couvrir au moyen de cette subvention sera répartie « entre les départements et l'Etat sur le barème B de la loi du 14 juillet 1905.

ART. 29. — Indépendamment des subventions à allouer, en vertu des articles précédents, l'Etat est chargé :

1° Des frais de l'assistance aux vieillards, aux incurables n'ayant aucun domicile de secours ;

2° Des frais généraux d'administration et de contrôle occasionnés par l'exécution de la présente loi.

ART. 30. — Les Bureaux de bienfaisance, les hospices et hôpitaux-hospices possédant, en vertu de fondations ou de libéralités, des biens dont le revenu a été spécialement affecté à l'assistance à domicile des vieillards, des infirmes et des incurables, seront tenus de contribuer à l'exécution de la présente loi, conformément aux conditions de la donation, jusqu'à concurrence dudit revenu.

ART. 31. — Les hospices communaux sont tenus de recevoir gratuitement, autant que leurs ressources propres le permettent, les vieillards, les infirmes et les incurables ayant leur domicile de secours dans la commune où est situé l'établissement et qui ont été désignés pour l'hospitalisation, conformément à l'article 19.

La même obligation incombe aux hospices intercommunaux et cantonaux à l'égard des veillards et infirmes et des incurables ayant leur domicile de secours dans les communes au profit desquelles ces hospices ont été fondés.

ART. 32. — L'Etat contribue par des subventions aux dépenses de construction ou d'appropriation d'hospices nécessitées par l'exécution de la présente loi. Cette contribution est déterminée en raison inverse de la valeur du centime communal ou départemental, en raison directe des charges extraordinaires de la commune ou du département, et encore en raison de l'importance des travaux à exécuter conformément à des règles qui seront établies par un règlement d'administration publique.

Si les travaux sont entrepris par plusieurs départements, en conformité des articles 89 et 90 de la loi du 10 août 1871, ou par un syndicat de communes, la subvention est fixée distinctement

pour chacun des départements et pour chacune des communes participant à la dépense.

Les projets doivent être préalablement approuvés par le Ministre de l'Intérieur.

La loi de finances de chaque exercice déterminera le chiffre maximum des subventions à accorder pendant l'année.

ART. 33. — Pour les trois années 1907, 1908 1909, la loi de finances de chaque exercice déterminera la somme que le Ministre de l'Intérieur sera autorisé à engager pour les subventions allouées aux départements et aux communes en exécution de la présente loi.

TITRE V

COMPÉTENCE

ART. 34. — Les constatations relatives au domicile de secours sont jugées par le Conseil de préfecture du département où le vieillard, l'infirme, a sa résidence.

ART. 35. — En cas de désaccord entre les Commissions administratives des hospices et le Préfet, et entre les Commissions administratives des Bureaux de bienfaisance et des hospices et les Conseils municipaux, sur l'exécution des dispositions contenues aux articles 23, 27, 30 et 31, il est statué par le Conseil de préfecture du département où est situé l'établissement.

ART. 36. — Les décisions du Conseil de préfecture peuvent être attaquées devant le Conseil d'Etat.

Le pourvoi est jugé sans frais et dispensé du timbre et du ministère d'avocat.

TITRE VI

DISPOSITIONS DIVERSES

ART. 37. — Un règlement d'administration publique déterminera les conditions d'application de la présente loi à la Ville de

Paris, en ce qui concerne les articles 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 21, 22, 23, 30 et 31.

ART. 38. — Les certificats, vérifications, jugements, contrats, quittances et autres actes faits en vertu de la présente loi, et ayant exclusivement pour objet le service de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, sont dispensés du timbre et enregistrés gratis, lorsqu'il y a lieu à la formalité de l'enregistrement.

ART. 39. — Tout inculpé, aux termes des articles 269, 270, 271 et 274 du Code pénal, qui prétendra faire valoir ses titres à l'assistance pourra obtenir, s'il y a lieu, un sursis à la poursuite et être ultérieurement renvoyé, selon les cas, des fins de cette poursuite.

Toutefois, les dispositions du présent article ne sont pas applicables en cas de récidive.

ART. 40. — Il n'est pas dérogé aux lois relatives aux aliénés.

Sont abrogés les articles 43 de la loi du 29 mars 1897, 61 de la loi du 30 mars 1902 et toutes autres dispositions contraires à la présente loi.

ART. 41. — La présente loi sera applicable à partir du 1er janvier 1907.

Des règlements d'administration publique détermineront, s'il y a lieu, les mesures nécessaires pour assurer son exécution.

La présente loi, délibérée et adoptée par le Sénat et par la Chambre des députés, sera exécutée comme loi de l'Etat.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

INTRODUCTION GÉNÉRALE 5

I. — HISTORIQUE 28

1. L'Assistance avant la Révolution.
2. Période révolutionnaire. L'assistance obligatoire.
3. Période moderne.
   a) Retour progressif à l'assistance obligatoire.
   b) Situation des vieillards avant la loi de 1905.
   c) Travaux préparatoires de la loi de 1905.
   d) L'obligation dans la loi.
   e) Mise en application de la loi.

II. — DU CHOIX D'UN MODE D'ASSISTANCE 52

1. Assistance à domicile.
   a) Fixation théorique du taux mensuel d'assistance.
   b) Des secours en nature.
2. Hospitalisation.
3. Placement chez un particulier.
4. Hospitalisation réduite au logement.

III. — DE L'ADMISSION A L'ASSISTANCE 73

1re *Partie. — Qui peut réclamer l'assistance* 73

1. Condition : Être Français.
2. Condition : Être privé de ressources.
   a) Ressources qui doivent être déduites.
   b) Ressources privilégiées.
3. Condition : Avoir plus de 70 ans, ou être infirme ou incurable.

Appendice. — Situation des mineurs.

2e *Partie. — Comment le postulant fera-t-il valoir son droit* .. 105

1° *Etablissement des listes d'assistés* 105

   a) Intervention du Bureau de Bienfaisance.
   b) Postulant ayant le domicile de secours communal.
   c) Postulant ayant le domicile de secours départemental
   d) Postulant sans domicile de secours.

Pages

2° *Des moyens de réformation des décisions des autorités chargées de dresser les listes*..... 114
a) Recours ordinaire en annulation, et appel devant des commissions spéciales.
b) Composition de commissions spéciales.
c) Procédure devant les commissions.
d) Nature de ces commissions. (Autorités administratives ou juridictions).
e) Recours accordés aux assistés départementaux ou nationaux.
3° *Mesures prises contre le mauvais vouloir des maires et des commissions*..... 143
4° *Garanties prises contre la dissimulation et les erreurs*.. 147
5° *Retrait de l'assistance et recours en restitution*..... 155

IV. — Du règlement des frais d'assistance..... 163
Du choix entre l'assistance communale et l'assistance nationale 163
Du domicile de secours..... 167
a) Historique.
b) Principes adoptés par la loi de 1905.
c) Contentieux.
De la répartition des dépenses..... 180
a) Bureau de bienfaisance.
b) Commune.
c) Département.
d) État.
Recours de collectivité à collectivité..... 198

V. — Organisation administrative du service..... 204

VI. — Rapports avec la loi sur les retraites ouvrières et paysannes 210

VII. — Conclusion..... 215

Annexe : texte de la loi du 14 juillet 1905 223

Angers, imp. G. PARÉ

Vu : le *Président de la thèse*,

CHAUSSE.

Vu : le *Doyen de la faculté*,

Montpellier, le 2 juin 1913.

VIGIÉ.

Vu et permis d'imprimer.

Montpellier, le 3 juin 1913.

Le Recteur, A. BENOIST